

# **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

**V. 10 N. 23, Maio/Ago. 2017**

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v10i23>

## **Sumário**

### ***Editorial***

#### Editorial

Antonio Teixeira Barros 3-4

### ***Expediente***

#### Expediente

5

### ***Artigos***

REDES DE ATUAÇÃO  
PARLAMENTAR: UM MÉTODO DE  
ESTUDO RELACIONAL ATRAVÉS  
DAS PROPOSIÇÕES  
LEGISLATIVAS 7-24

Fernando Henrique de Sousa Paz,  
Ivan Jairo Junckes, Rodrigo Rossi  
Horochovski, Neilor Fermino

Camargo

[O PAPEL DO SENADO NO  
PROCESSO LEGISLATIVO  
MEXICANO \(1997-2012\)](#) 25-44

Bruno de Castro Rubiatti

[EFEITOS POLÍTICOS DA  
INCLUSÃO DAS COMISSÕES  
MISTAS NO PROCESSO DE  
APRECIÇÃO DAS MEDIDAS  
PROVISÓRIAS](#) 45-66

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

[DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO  
GERENCIAL: ESTUDO DE CASO  
SOBRE A POLÍTICA DE  
TREINAMENTO E EDUCAÇÃO  
CONTINUADA NA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS](#) 67-85

Natália Morato Camargos,  
Carolina Padilha Santos, Ana  
Cláudia Bernardes Vilarinho

[O USO DA TRIBUNA DO SENADO  
COMO ESTRATÉGIA DE  
ACUMULAÇÃO DO CAPITAL  
POLÍTICO](#) 86-105

Ronaldo Teixeira Martins

[AS DEPUTADAS FEDERAIS NA  
PRESIDÊNCIA E VICE-  
PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES  
PERMANENTES DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS: QUEM SÃO ELAS E  
COMO CHEGARAM LÁ?](#) 106-  
132

Elisabete Busanello, Malena  
Rehbein

[DIREITOS PARA LGBTIs NO  
BRASIL: OS OUTLIERS DA](#)

AGENDA LEGISLATIVA? 133-  
155

Lauro Victor Nunes, Claudia  
Valéria dos Santos

ACESSO E USO DA INFORMAÇÃO  
POR LEGISLADORES DO  
PARLAMENTO UGANDENSE 156-  
169

Ruth Nalumaga



A revista **E-Legis** oferece a seus leitores mais um conjunto de estudos com interface com as questões de interesse do Poder Legislativo. O primeiro artigo desta edição, **Redes de atuação parlamentar: um método de estudo relacional através das proposições legislativas**, de autoria de Fernando Henrique de Sousa Paz, Ivan Jairo Junckes, Rodrigo Rossi Horochovski, Neilor Fermino Camargo, analisa a teia de temas e relacionamentos constituídos pela atuação de quatro parlamentares do estado do Paraná.

O segundo texto, **O Senado no processo legislativo mexicano (1997-2012)**, assinado por Bruno Rubiatti, traça um panorama sobre a participação do Senado mexicano no processo legislativo do país. O autor analisa dados referentes à composição partidária das casas legislativas do congresso nacional do México, a atuação do Senado e os principais temas tratados nos projetos dos senadores.

Em seguida, temos **Efeitos políticos da inclusão das comissões mistas no processo de apreciação das medidas provisórias**, de autoria de Rodrigo Ribeiro Bedritichuk. O texto analisa as consequências da mudança procedimental na tramitação das MPs, conforme determinação do STF em 2012. O STF tornou obrigatória a apreciação prévia das medidas provisórias por comissão mista antes da análise pelos plenários da Câmara e do Senado.

Na sequência, o artigo **Desafios da administração gerencial: estudo de caso sobre a política de treinamento e educação continuada na Câmara dos Deputados**, de autoria de Natália Morato Camargos, Carolina Padilha Santos e Ana Cláudia Bernardes Vilarinho, examina a política de formação e capacitação permanente do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados.

O estudo de Ronaldo Teixeira Martins, **O uso da tribuna do Senado como estratégia de acumulação do capital político**, analisa o uso regimental da palavra no plenário do Senado Federal como estratégia de reprodução eleitoral e estruturação da carreira política.

Elisabete Busanello e Malena Rehbein contribuem com um estudo sobre a ocupação de cargos nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados por mulheres. Em **As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?** as autoras estudam ainda as características

do perfil das parlamentares no período da 52<sup>a</sup> à 54<sup>a</sup> legislaturas e verificam como ocorreu a distribuição de cargos, enquadrando as comissões em categorias *hard*, *midle* e *soft politics*.

Lauro Victor Nunes e Claudia Valéria dos Santos assinam **Direitos para LGBTs no Brasil: os *outliers* da agenda legislativa?** no qual apresentam “um cenário caracterizado pelo forte constrangimento político dos projetos de lei e de políticas públicas voltadas a questões de identidade de gênero e sexualidade que constavam na agenda do Executivo Federal”.

Por fim, o texto de Ruth Nalumaga, **Acesso e uso da informação pelos legisladores do parlamento ugandense**, explora as práticas de informação no Parlamento da Uganda, a fim de destacar as influências do contexto das atividades legislativas no comportamento informacional dos legisladores.

Boa leitura a todos!



### **Conselho Editorial**

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados, DF  
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ  
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados, DF  
Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados, DF  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF  
Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

### **Comissão Editorial**

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Conselho Científico**

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria  
Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná  
Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo  
Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista  
Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte  
Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará  
Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais  
Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)  
Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados  
Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds  
Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá  
Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia  
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona  
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas  
Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná  
José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra  
Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile  
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí  
Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos  
Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista  
Vera Chaiá, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto

### **Revisão de Texto**

Isa de Lima, Câmara dos Deputados, DF  
Maristela Martha de Alcantara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF

### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

### **Fotografias**

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



## REDES DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR: UM MÉTODO DE ESTUDO RELACIONAL ATRAVÉS DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

### PARLIAMENTARY NETWORKS: A METHOD OF RELATIONAL STUDY THROUGH LEGISLATIVE PROPOSALS

Fernando Henrique de Sousa Paz<sup>1</sup>

Ivan Jairo Junckes<sup>2</sup>

Rodrigo Rossi Horochovski<sup>3</sup>

Neilor Fermino Camargo<sup>4</sup>

**Resumo:** Como observar e analisar a atuação de deputados no Parlamento? Para contribuir com as reflexões a respeito dessa questão, este artigo analisa a teia de temas e relacionamentos constituídos pela atuação de quatro parlamentares oriundos do estado do Paraná – Fernando Francischini (PSDB), Hidekazu Takayama (PSC), Edmar Arruda (PSC) e André Zacharow (PMDB) – e integrantes da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) durante a 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados do Brasil (2011-2015). Quinhentas e quatro proposições disponíveis no acervo digital da Câmara dos Deputados, abrangendo tanto os quatro parlamentares proponentes quanto outros 321 coautores, foram submetidas a classificação temática e tratamento no programa de análise de redes sociais Gephi para identificação de comunidades temáticas e de parlamentares. Como achado principal, as redes geradas mostram que o pertencimento dos deputados a um grupo específico, a FPE, não está diretamente associado à atuação desses parlamentares. Do ponto de vista metodológico, o resultado mais importante é a possibilidade de generalização do modelo proposto para a investigação de outros grupos ou mesmo da totalidade dos parlamentares.

**Palavras-chaves:** Política; Eleições; Deputados Federais; Análise de Redes Sociais.

**Abstract:** How to observe and analyze the acting of deputies in the Parliament? To contribute to the reflections on this issue, this article analyzes the web of themes and relationships constituted by the performance of four parliamentarians from the state of Paraná - Fernando Francischini (PSDB), Hidekazu Takayama (PSC), Edmar Arruda (PSC) and André Zacharow (PMDB) - members of the Evangelical Parliamentary Group (FPE) during the 54th Legislature of the Chamber of Deputies of Brazil (2011-2015). Four hundreds and four proposals available in the digital archive of the Chamber of Deputies, covering the four proposing parliamentarians and another 321 co-authors, were submitted to thematic classification and treatment in the social networks analysis program Gephi to identify thematic communities and parliamentarians. As the main finding, the networks generated show that the membership of the MPs at a specific parliamentary group, the FPE, is not directly associated with the work of these parliamentarians. From the methodological point of view, the most important result is the

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável (Área de Redes Sociais e Políticas Públicas) pela Universidade Federal do Paraná. Graduado em História (Licenciatura e Bacharelado) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. (fernandohspaz@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduação em Psicologia, mestrado e doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor Litoral, no Curso de Gestão Pública e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável – PPGDTS (ivanjairojunckes@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestrado em Sociologia e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Universidade Federal do Paraná, no Setor Litoral e nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTS) (rodrigoh33@gmail.com).

<sup>4</sup> Mestrado em Informática pela Universidade Federal do Paraná, graduação em Ciências Econômicas pela Fundação de Estudos Sociais do Paraná. Professor na Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral (camargon@gmail.com).

possibility of generalization of the proposed model for the investigation of other groups or even of the totality of parliamentarians.

**Keywords:** Politics; Elections; Federal Deputies; Social Network Analysis.

## 1 Apresentação

O desenvolvimento de mecanismos para o estudo do desempenho dos representantes eleitos, tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo, é de fundamental importância para o fortalecimento da dinâmica democrática e a ciência política tem trabalhado para proporcionar recursos que atendam a essa demanda (CORADINI, 2010; RODRIGUES, 2014; SILVA; ARAÚJO, 2013). Objetivando contribuir com esse esforço, o presente artigo explora as proposições apresentadas por quatro parlamentares na Câmara dos Deputados e desenvolve uma metodologia de observação e análise da teia de assuntos e temas das proposituras.

Para a execução dos trabalhos, foram classificadas e submetidas à metodologia de análise de redes sociais (ARS) 504 proposições apresentadas pelos deputados paranaenses integrantes da Frente Parlamentar Evangélica (FPE)<sup>5</sup> na Câmara dos Deputados durante a 54ª Legislatura (2011-2015): André Zacharow (PMDB), Edmar Arruda (PSC), Fernando Francischini (PSDB) e Hidekazu Takayama (PSC)<sup>6</sup>.

A escolha de deputados evangélicos reside na busca de um grupo que, *a priori*, teria uma atuação majoritariamente voltada aos interesses de uma parcela considerável do eleitorado que vem experimentando crescimento significativo de sua presença na população e na política<sup>7</sup>. A opção por circunscrever a seleção inicial a deputados paranaenses ocorre em função do aumento do controle dos dados analisados, necessário para uma modelagem adequada, sendo o Paraná a realidade política de conhecimento mais próxima dos autores.

Os dois recortes adotados – de bancada e territorial – mostraram-se importantes para a construção do modelo metodológico ora proposto. Durante a busca de referenciais para a investigação, não encontramos, na literatura consultada (ORO, 2007; 2011; BOHN, 2004; MARIANO, 2006; 2011; FISCHMANN, 2009; DANTAS, 2011; SMIDERLE; AZEVEDO; PEIXOTO, 2012; VITAL; LOPES, 2013; ALMEIDA, 2014; LUNA, 2014), qualquer estudo que analisasse todas as proposições de um conjunto de parlamentares da bancada evangélica ao longo de uma mesma legislatura. Da mesma forma, nenhuma pesquisa que aplicasse a Análise de Redes Sociais (ARS) para compreender a atuação de deputados federais evangélicos foi localizada.

---

<sup>5</sup> Nesse período a Frente Parlamentar Evangélica (FPE) contava com 70 deputados federais e três senadores (BRASIL, 2015).

<sup>6</sup> A filiação partidária de todos os parlamentares presentes neste estudo está de acordo com as informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e refere-se à 54ª Legislatura daquela casa. <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>

<sup>7</sup> Os dados e cartogramas sobre o crescimento da população evangélica no Paraná e sobre a votação dos parlamentares constam em Paz (2016).



Segundo Vincent Lemieux e Mathieu Ouimet (2004), a Análise de Redes Sociais tem por objeto as formas das relações entre os atores, sejam eles individuais ou coletivos, tornando possível a identificação das relações que estruturam as redes sociais. A importância disso reside no fato de os vínculos que cada ator mantém ou não com os outros atores explicarem a situação de todos em uma teia de sociabilidades e transações de recursos. Seguindo esse princípio, realizamos a identificação dos coautores das proposições dos parlamentares selecionados e, a partir da bancada evangélica paranaense, construímos uma rede que abrange 325 parlamentares em ação na Câmara<sup>8</sup>.

Considerando que a literatura sobre parlamentares evangélicos afirma, de um lado, não haver homogeneidade política e ideológica nessa bancada, e, de outro, existir alguma unidade entre tais parlamentares apenas quando se trata de temas relativos à moral cristã (ORO, 2007; BOHN, 2004; DANTAS, 2011; VITAL; LOPES, 2013; LUNA, 2014), identificamos, no conjunto de congressistas autores e coautores, quais e quantos deles integraram a FPE na 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados. Dentre os 325 parlamentares que dividiram as proposições coletivas com os quatro deputados paranaenses, são 47 os que compuseram a frente parlamentar em tela, totalizando 51 parlamentares membros da FPE na rede objeto deste estudo.

A rede de parlamentares ligados por coautoria já indicaria um conjunto de laços engendrados na atuação parlamentar. Avançamos, entretanto, no sentido de classificar as 504 proposições apresentadas pelos quatro deputados paranaenses (58 sugestões, 350 solicitações ou requerimentos e 86 projetos de lei) em 335 assuntos. Para a classificação, consideramos prioritariamente a evidência textual da ementa da proposição. Nos casos em que isto não foi possível de imediato, foram consultados os textos das leis e/ou de projetos de leis indicados no texto da ementa da proposição, tendo novamente a evidência textual como referência<sup>9</sup>. Posteriormente, os assuntos foram agregados em 45 categorias utilizando-se o critério de similaridade entre os assuntos<sup>10</sup>.

A rede constituída pela agregação dos assuntos em categorias pode ser vista no grafo a seguir (Figura 1). Para a construção deste grafo, aplicamos o recurso de cálculo de modularidade de classe<sup>11</sup>, que permitiu a distribuição dos nós (pontos que representam assuntos ou categorias) em 29 comunidades, ou “famílias” de categorias e assuntos formadas por

---

<sup>8</sup> Um coautor não foi identificado no banco de dados virtual da Câmara dos Deputados e optamos por usar a nomenclatura Parlamentares Não Informados.

<sup>9</sup> Em 14 proposições não foi possível identificar o assunto de cada uma delas; essas foram agrupadas numa mesma classe de assuntos, a Não Identificada (NI). Para essa classe foi necessário criar, também, a categoria Não Identificada (NI).

<sup>10</sup> A categorização político-ideológica das proposições parlamentares ou das ementas dessas proposições não foi realizada, pois verificamos que a redação dessas ementas nem sempre possibilita a identificação de posicionamento ou se os parlamentares autores realizam ataque ou defesa de determinado posicionamento político-ideológico.

<sup>11</sup> Em ARS o conceito de modularidade expressa os grupos de nós que guardam semelhanças entre si. Trata-se de um algoritmo que institui comunidades por proximidade, conectividade e vizinhança. A expressão gráfica pode ou não apresentar os nós “próximos” um do outro. Para uma melhor compreensão ver Newman (2010), p. 371-373 e p. 168-193.

identidade e proximidade, possíveis de serem identificadas pelas diferentes cores.



Figura 1 – Grafo de rede de assuntos de proposições de deputados federais selecionados apresentadas na Câmara dos Deputados (2011-2015) agregados por categorias.  
 Fonte: os autores (2017).

Na tabela a seguir (Tabela 1), visualizam-se 12 categorias com maior número de assuntos ligados a elas.

**Tabela 1** - Número de assuntos vinculados à categoria

<b>Categoria</b>	<b>N Assuntos</b>
Investigação	66
Segurança Pública	33
Legislação Penal	33
Finanças e Tributação	21
Legislação Geral	20
Planos de Carreira	18
Saúde	17
Homenagem	12
Procedimento Regimental	12
Legislação Civil	10
Desenvolvimento Agropecuário	10
Educação	10

Fonte: os autores (2017).

Nota: dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

O procedimento seguinte consistiu em associar assuntos e categorias aos 325 parlamentares, autores e coautores das 504 proposições adotadas para a análise, o que possibilitou explorar, de forma distinta, os dois recortes de classificação das proposições: (i) as relações entre parlamentares e assuntos das proposições e (ii) as relações entre parlamentares e categorias das proposições. As redes resultantes de ambos os recortes são apresentadas nas próximas seções.

## 2 Um mergulho nas comunidades de parlamentares e assuntos de suas proposições

A rede formada pela associação dos assuntos e parlamentares autores e coautores das 504 proposições é formada por 661 nós e 1.306 arestas, que podem ser observados no grafo a seguir (Figura 2). Os nós representam os parlamentares ou assuntos das proposições e estão graduados de acordo com o número de conexões formadas entre si. Em azul, estão representados os assuntos das proposições analisadas e em vermelho, os quatro parlamentares autores das proposições e seus respectivos coautores.

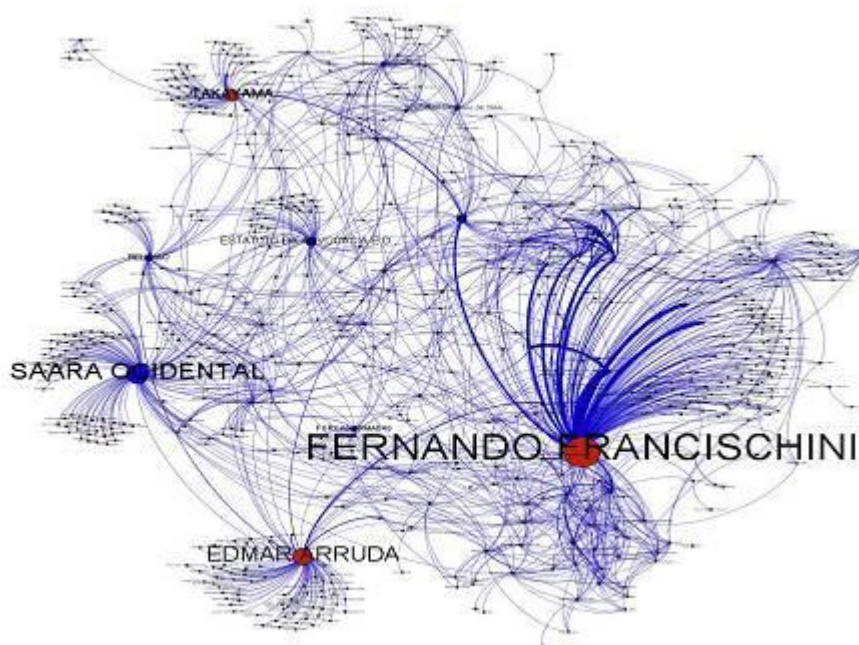


Figura 2 – Grafo de rede de assuntos de proposições e parlamentares.

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

O assunto com maior grau de conexões na rede acima é Saara Ocidental (à esquerda no grafo), que se destacou por contar com a participação de 128 parlamentares autores de uma proposição que trata do reconhecimento do Saara Ocidental como Estado-Nação e da instalação de escritórios de representação dele no Brasil. Este assunto ganhou proeminência nas diversas redes analisadas em função do elevado número de subscreventes. A Tabela 2 traz o número de relacionamentos entre assuntos e parlamentares.

**Tabela 2** - Relação de assuntos e número de parlamentares subscreventes das proposições classificadas

Assunto	N Parlamentares
Saara Ocidental	128
Estatuto da Advocacia e da OAB	53
Religião	41
Terras Indígenas	36
Não Identificados (NI)	31
Descriminalização do Aborto	27
Aborto Seguro	26
Conselho Nacional de Trânsito	25
Forças Armadas	25

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

Na tabela 3, estão dispostos os oito parlamentares com maior número de relacionamentos (grau) com os assuntos relativos às proposições por eles inscritas no conjunto das 504 proposições. Fernando Francischini adquire relevância por ser aquele com o maior número de vínculos entre os quatro deputados federais inicialmente selecionados para o estudo, dado estar relacionado a 201 entre os 335 assuntos componentes da rede.

**Tabela 3** - Relação de parlamentares e número de assuntos com grau > 10 relativos às proposições inscritas

Parlamentar	N Assuntos
Fernando Francischini	201
Edmar Arruda	88
Hidekazu Takayama	55
Eduardo Cunha	20
André Moura	18
André Zacharow	16
Delegado Protógenes	16

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

A partir da rede de relacionamentos simples (Figura 2), realizamos um novo estudo para identificar as comunidades, ou famílias, forjadas pela proximidade entre parlamentares e os assuntos aos quais eles se vincularam ao inscrever as proposições selecionadas. Para tanto, aplicamos um recurso próprio da análise de redes sociais: a modularidade de classe em resolução 1.0, para segmentar a rede em 10 grupos distintos. O grafo a seguir (Figura 3) permite a visualização das diferentes classes (comunidades) em diferentes cores e dos nós com maior centralidade de grau (número de relacionamentos).

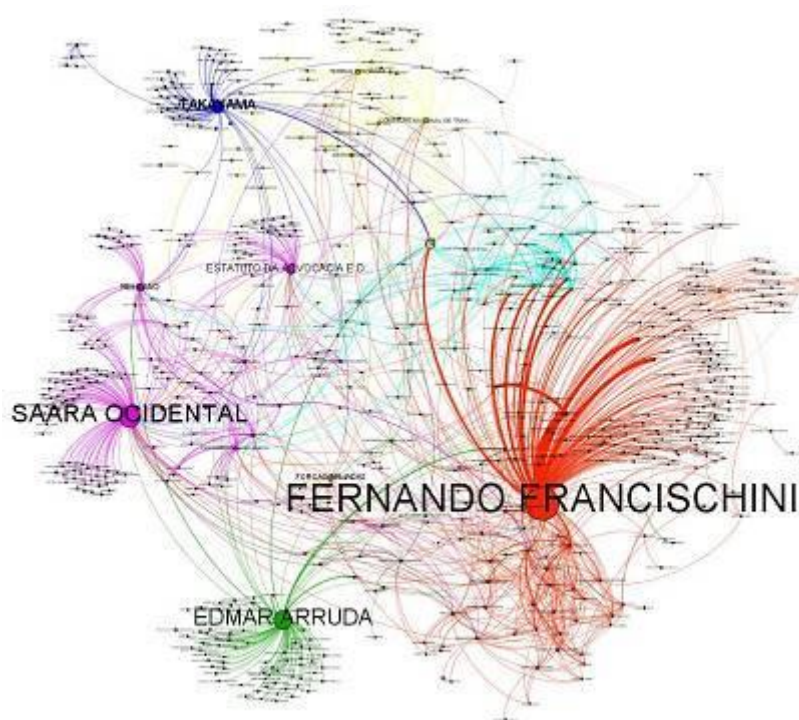


Figura 3 – Grafo de rede de assuntos e parlamentares por modularidade de classe (comunidades de assuntos-parlamentares).

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

No grafo anterior, a comunidade plotada em vermelho é formada por 43 parlamentares e 124 assuntos. Esta forma de clusterização da rede salienta a associação de Fernando Francischini, que apresenta maior destaque, com os parlamentares Mendonça Filho (DEM-PE), Jovair Arantes (PTB-GO), Moreira Mendes (PPS-RO), Beto Albuquerque (PSB-RS), Antonio Imbassahy (PSDB-BA), Andre Moura (PSC-SE) e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), entre outros. Entre os assuntos tratados por esse grupo os principais são Petrobras, Ministério da Saúde, Justiça e Municípios Brasileiros.

Plotada em verde está a comunidade formada por 10 parlamentares e 77 assuntos. Apresentando Edmar Arruda com o nó de maior peso, esta comunidade evidencia a associação do parlamentar com os deputados José Humberto (PHS-MG), Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), Akira Otsubo (PMDB-MS), João Dado (PDT-SP), entre outros. Os assuntos tratados por esses parlamentares foram, principalmente, o Programa Minha Casa Minha Vida, Transferências Intergovernamentais, Ministério dos Esportes e Programa Nacional de Educação Física<sup>12</sup>.

Em relação aos outros dois parlamentares paranaenses que integraram a FPE, André Zacharow atuou principalmente ao lado de Oziel Oliveira (PDT-BA), Giovanni Queiroz (PDT-PA) e Luiz Carlos Heinze (PP-RS), sobre os assuntos Terras Indígenas, Conselho Nacional de

<sup>12</sup> Os partidos que aparecem aqui correspondem àqueles nos quais esses parlamentares estavam filiados durante a 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>; acesso entre 04 de março e 29 de setembro de 2015.

Trânsito, Defensivos Agrícolas e Febre Aftosa. Hidekazu Takayama apresenta laços frágeis com outros parlamentares, tendo se dedicado aos temas Ensino Fundamental, Trabalho, Meio Ambiente e MEC-Homofobia.

Além dos exercícios que expõem a conectividade e a formação de comunidades entre parlamentares e assuntos das proposições, realizamos outros dois exercícios, um para identificar os assuntos conectados pelos parlamentares subscreventes das proposições e outro para identificar os parlamentares conectados pelos assuntos das proposições que subscrevem. Para constituir as (meta)conexões entre assuntos e entre parlamentares, utilizamos um recurso de conversão *dual mode – one mode* (ou *dual class – one class*)<sup>13</sup>.

Para o primeiro exercício, os nós referentes aos deputados são suprimidos e a estrutura do grafo ganha forma a partir da (meta)conexão assunto com assunto. O grafo da Figura 4 apresenta a conversão da rede *one mode* de assuntos em comunidades representadas pelas diferentes cores. Dessa forma é possível que a atuação parlamentar seja vista em classes de assuntos “sem a presença” dos autores das proposições.

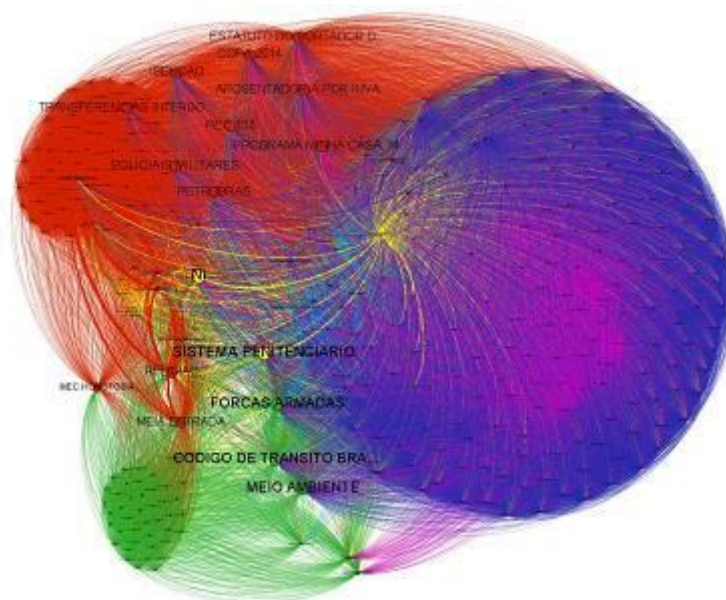


Figura 4 – Grafo de rede *one mode* de assuntos conectados por parlamentares.  
Fonte: os autores (2017).  
Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

No grafo anterior, destacam-se na comunidade verde os assuntos Forças Armadas, Código de Trânsito Brasileiro e Meio Ambiente. Na comunidade vermelha os assuntos com maior expressão são Estatuto do Portador de Deficiência, Copa 2014, Aposentadoria por Invalidez, Policiais Militares, Petrobras, Programa Minha Casa Minha Vida, Transferências Intergovernamentais, PEC 158, Religião e Meia-entrada. A comunidade amarela tem como núcleo o assunto Sistema Penitenciário e a grande comunidade azul é composta por um

<sup>13</sup> Para melhor compreensão do recurso one-mode ver Newman (2010, p. 123).

conjunto de assuntos dispersos que apresentam reduzida expressão isoladamente.

O segundo exercício de investigação da metaconectividade da rede de assuntos-parlamentares consiste em suprimir os assuntos e verificar a conectividade forjada entre os parlamentares. O grafo da Figura 5 apresenta as comunidades formadas pelos parlamentares conectados pelos assuntos das proposições que subscrevem.

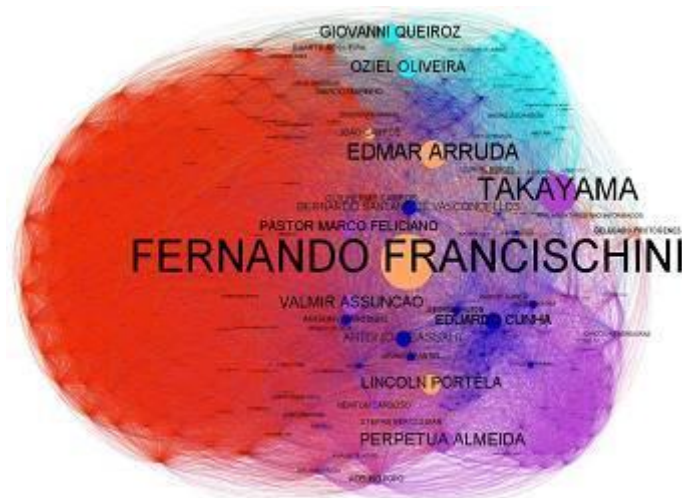


Figura 5 – Grafo de rede *one mode* parlamentares conectados por assuntos.

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

Na modelagem de rede exposta no grafo anterior (Figura 5), a comunidade de Fernando Francischini é compartilhada por, além de Edmar Arruda, João Campos (PSDB), Delegado Protógenes (PCdoB-SP) e Lincoln Portela (PR-MG), e está identificada na cor marrom claro. A comunidade de Hidekazu Takayama é compartilhada por Valmir Assunção (PT-BA), Perpétua Almeida (PCdoB-AC) e Marco Feliciano (PSC-SP), e está identificada pela cor roxa. Já a comunidade azul-escuro é compartilhada por Eduardo Cunha (PMDB-RJ), Anthony Garotinho (PR-RJ), Antonio Imbassahy (PSDB-BA) e Bernardo Santana (PR-MG). A comunidade azul-clara é compartilhada por Giovanni Queiroz (PDT-PA) e Oziel Oliveira (PDT-BA). Por último, a grande comunidade vermelha é composta de um conjunto de parlamentares que compartilham um reduzido número de proposições.

A exploração da rede de assuntos permitiu sondar a posicionalidade, central ou periférica, da atuação dos parlamentares, na condição tanto de autores quanto de coautores. Foram identificadas as comunidades de parlamentares forjadas pela conexão estabelecida pelos diferentes assuntos subscritos, assim como as comunidades de assuntos formadas por parlamentares.

Ao longo deste estudo apenas seis das 504 proposições analisadas abordam temas ligados às religiões cristãs ou à moral. Os casos encontrados versam sobre os temas União de Pessoas do Mesmo Sexo, Aborto, Descriminalização do Aborto e Valorização da Família. Somente duas dessas proposições foram classificadas dentro do assunto Religião, uma na

categoria Direitos Humanos e a outra em Legislação Civil. O primeiro caso é um requerimento de autoria do parlamentar Edmar Arruda tratando de obter, segundo informações da Câmara dos Deputados, “a aprovação de uma moção de repúdio em relação à decisão da corte iraniana que determinou a pena de morte ao pastor Yousef Nadarkhani porque o mesmo teria se recusado a renunciar sua fé cristã”<sup>14</sup>. No segundo caso, trata-se de um projeto de lei (PL 2756/2011) propondo “assegurar aos clérigos o exercício dos atos litúrgicos em estrita conformidade com os respectivos ordenamentos religiosos”, que contou com 41 parlamentares coautores.

Outras duas proposições, apesar de tratarem de temas ligados à moral cristã (União de Pessoas do Mesmo Sexo e Valorização da Família), apresentaram reduzida participação de parlamentares nas autorias. Foram ainda identificados outros dois requerimentos que abordam temas ligados à moral cristã: Aborto Seguro e Descriminalização do Aborto. No primeiro caso, o requerimento contou com 26 coautores que buscavam informações do então ministro da saúde sobre viagens oficiais internacionais feitas por servidores daquele ministério para pesquisa e acompanhamento de programas e projetos sobre aborto seguro. O segundo requerimento, com 27 coautores, solicitava informações do então ministro da saúde sobre termos de cooperação e convênios destinados à pesquisas sobre aborto e descriminalização do aborto no Brasil.

O número de coautores dessas proposições é bastante inferior ao número de deputados federais que compunham a FPE entre 2011 e 2015, o que comprova a escassa integração na ação da bancada evangélica em torno dos temas pesquisados. Neste estudo constatou-se que nem mesmo os quatro parlamentares com os quais iniciamos este estudo participaram da autoria, ou coautoria, nos seis casos. Tal situação corrobora formulações presentes na bibliografia a respeito da reduzida integração política e ideológica da bancada evangélica (ORO 2007; BOHN 2004; DANTAS 2011; VITAL; LOPES 2013; LUNA 2014)<sup>15</sup>. Apresentamos na próxima seção os resultados da exploração realizada na rede de categorias de assuntos.

### **3 A atuação parlamentar da FPE/Paraná por meio das redes de categorias de assuntos**

A rede constituída pelas categorias de assuntos e seus respectivos autores e coautores é formada por 370 nós (sendo 325 parlamentares e 45 categorias) e 832 arestas, assim consideradas as linhas de relacionamento. No grafo a seguir (Figura 6), os nós azuis representam os parlamentares; os nós vermelhos, as categorias das proposições parlamentares.

---

<sup>14</sup> Conforme minuta disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/966564.pdf>, acesso entre 04 de março e 29 de setembro de 2015.

<sup>15</sup> Note-se a disputa que existe na sociedade pela afirmação do que seja a moral cristã entre, principalmente, os sujeitos que são legitimados pela própria sociedade para afirmar o que é a moral cristã, tal como padres, pastores, bispos e outros agentes religiosos. No presente trabalho, a referência utilizada para considerar um tema como estando ligado à moral cristã leva em consideração as constatações feitas pela literatura sobre a atuação de parlamentares evangélicos, referência esta que tem por base aquilo que parlamentares evangélicos reconheceram como se tratando da moral cristã.





Figura 6 – Grafo de rede de categorias de proposições e parlamentares selecionados (autores e coautores) de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados (2011-2015).

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

As linhas vermelhas apresentam larguras diferentes porque quanto maior o número de ligações do parlamentar com uma categoria, maior é a espessura da aresta que os conecta. É o caso, por exemplo, da ligação entre Fernando Francischini e Investigação. O diâmetro das circunferências dos nós se diferenciam de acordo com a centralidade de grau que eles apresentam. Será maior a circunferência do nó quanto maior for o número de parlamentares a ele conectados, como no caso da categoria Relações Exteriores. A Tabela 4 exibe as 16 categorias que mais contaram com participações parlamentares.

**Tabela 4** - Grau de entrada das categorias

<b>Categoria</b>	<b>N Participação Parlamentar</b>
Relações Exteriores	137
Legislação Civil	95
Segurança Pública	66
Investigação	57
Direitos Humanos	47
Procedimento Regimental	46
Saúde	35
Planos de Carreira	32
Legislação Penal	28
Legislação Geral	27
Legislação de Trânsito	27

Finanças e Tributação	25
Desenvolvimento Agropecuário	25
Homenagem	23
Copa 2014	22

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

Para “aliviar” a quantidade de pontos representados no grafo de categorias e parlamentares, no sentido de melhorar a visualização, realizamos redução de grau dois, ou seja, removemos da rede os nós que apresentavam apenas um relacionamento. Assim, mantivemos no grafo (Figura 7) apenas aqueles parlamentares e categorias que apresentam pelo menos duas ou mais conexões. As categorias Relações Exteriores e Legislação Civil, por exemplo, “perderam” as ligações de parlamentares que subscreveram apenas uma proposição agregada a uma dessas categorias.

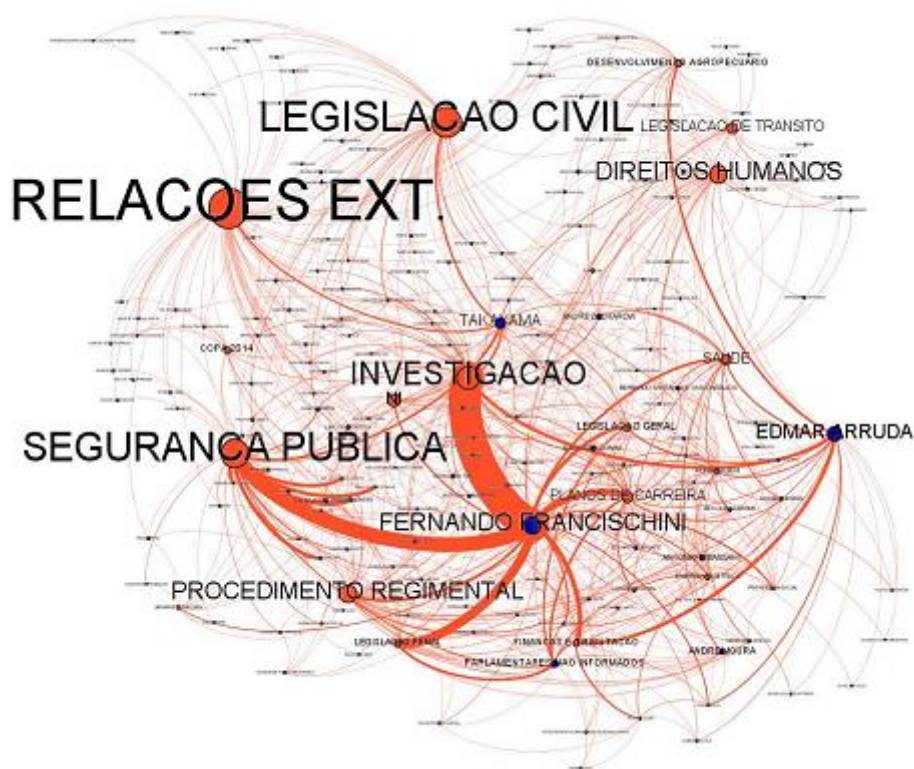


Figura 7 – Grafo de rede de categorias e parlamentares de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados (2011-2015) – Reduzida em Grau 2.

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

O grafo anterior (Figura 7) evidencia que Fernando Francischini atuou mais frequentemente em proposições categorizadas como Investigação, Segurança Pública, Procedimento Regimental [da Câmara dos Deputados], Finanças e Tributação, Planos de Carreira [de servidores públicos], Saúde e Legislação Penal. Hidekazu Takayama apresenta, por seu turno, vínculos mais fortes com as categorias Legislação Civil, Relações Exteriores,

Investigação e Segurança Pública. Já Edmar Arruda, com as categorias Finanças e Tributação, Desenvolvimento Agropecuário e Investigação.

Na exploração do grafo simples da relação entre categorias e parlamentares, repetimos o que havíamos realizado no grafo simples de assuntos, ou seja, utilizamos o recurso de modularidade de classe para identificar as “comunidades” de categorias de atuação parlamentar. Para facilitar a visualização reduzimos a rede em grau 2, mantendo apenas aqueles parlamentares que atuaram sobre duas ou mais categorias e as categorias que contaram com a participação de dois ou mais parlamentares. O resultado pode ser visto no grafo a seguir (Figura 8), no qual as diferentes classes (comunidades) estão representadas em quatro diferentes cores e os nós são dimensionados conforme o número de relacionamentos estabelecidos.

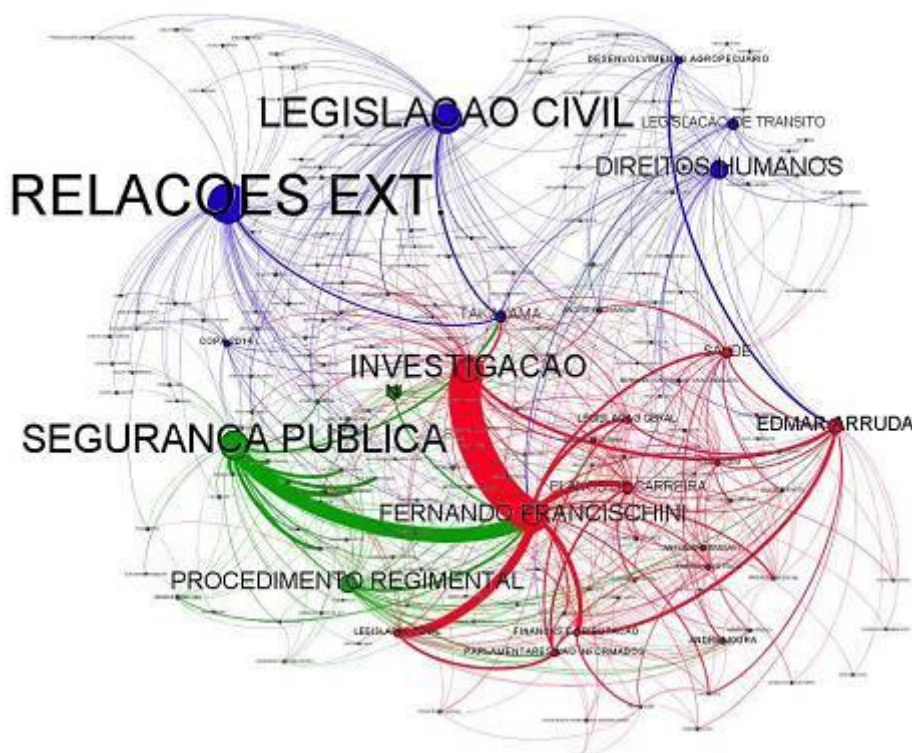


Figura 8 – Grafo de rede de categorias e parlamentares por modularidade de classe (comunidades de assuntos-parlamentares) – Reduzida em Grau 2.

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

Duas comunidades destacam-se no grafo, ambas formadas pelas relações estabelecidas por Fernando Francischini (PSDB), que abrigam as categorias Segurança Pública (verde) e Investigação (vermelha), contendo em “sua” comunidade os parlamentares Edmar Arruda (PSC) e André Zacharow (PSC). Por outro lado, a comunidade azul, formada pelas categorias Relações Exteriores, Legislação Civil e Direitos Humanos, aparece quase isolada em função da remoção de elevado número de parlamentares que detinham apenas um relacionamento na rede.

Para os estudos sobre a relação entre categorias e parlamentares, convertemos novamente a rede *dual mode* para *one mode*, ou seja, suprimimos os parlamentares e

verificamos as metaconexões entre categorias estabelecidas pelos parlamentares suprimidos. Em seguida, suprimimos as categorias e obtivemos as metaconexões entre parlamentares constituídas pelas categorias suprimidas<sup>16</sup>. O grafo a seguir (Figura 9) apresenta o resultado da primeira conversão.

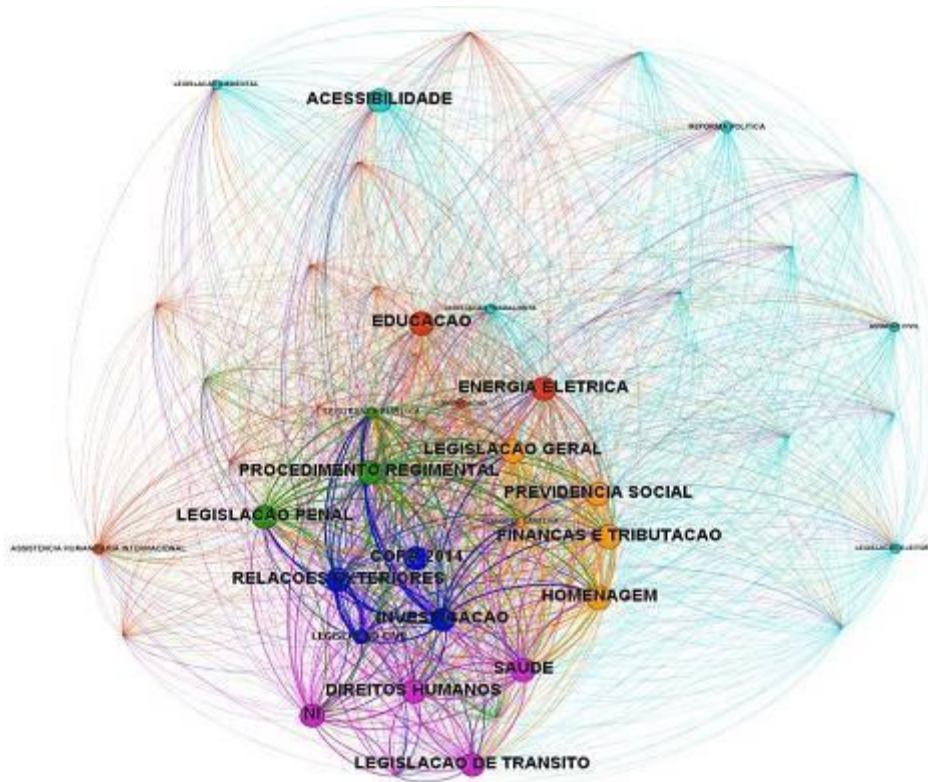


Figura 9 – Grafo de rede *one mode* de categorias conectadas por parlamentares.

Fonte: os autores (2017).

Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

O grafo mostra que as categorias mais fortemente conectadas pelos 325 parlamentares estudados são Investiga o, Copa 2014, Rela es Exteriores e Legisla o Civil, representadas pela cor azul escuro. Outras comunidades agregam as categorias Direitos Humanos, Saude e Legisla o de Trânsito (cor rosa), Legisla o Geral, Previdência Social, Finanças e Tributa o (laranja), e Procedimento Regimental e Legisla o Penal (verde). Uma pequena comunidade de categorias conectada por parlamentares, em vermelho, reúne Educa o e Energia Elétrica. Além dessas, a comunidade em azul-claro ocupa amplo espaço. Ocorre, todavia, uma acentuada dispersão em categorias com reduzido número de parlamentares que as articule, fator que confere a elas um baixo grau de centralidade e conseqüente representa o por pequenos pontos, com exce o   categoria Acessibilidade. Isso indica uma relativa fragilidade no relacionamento estabelecido pelos parlamentares que integram essa comunidade e aqueles outros que integram as outras cinco comunidades da rede.

Outro esforço para explora o das metaconexões existentes na rede em estudo foi a

<sup>16</sup> Repetimos a indica o. Para melhor compreensão do recurso *one-mode*, ver Newman (2010, p. 123).

geração *one-mode* de comunidades de parlamentares conectados pelas 45 categorias. O resultado desse trabalho pode ser visto no grafo a seguir (Figura 10).

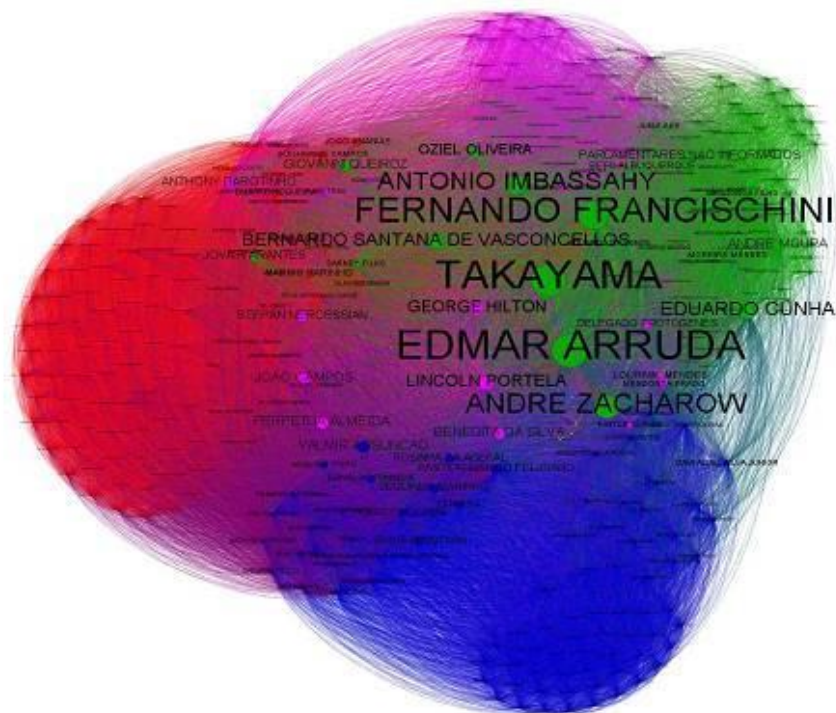


Figura 10 – Grafo de rede *one mode* de parlamentares conectados por categorias.  
Fonte: os autores (2017).  
Nota: elaborado com dados da Câmara dos Deputados do Brasil.

Os 325 parlamentares que constituem a base de estudo distribuem-se em quatro grandes comunidades. A comunidade de maior expressão é a representada pela cor verde, cujos deputados estão mais conectados entre si através das categorias dos assuntos das proposições que subscrevem na condição de autores ou coautores. Constam dessa comunidade os quatro deputados paranaenses inicialmente selecionados: Fernando Francischini (PSDB), Hidekazu Takayama (PSC), Edmar Arruda (PSC) e André Zacharow (PMDB). Também compõem esse grupo de partida Antônio Imbassahy (PSDB-BA), Eduardo Cunha (PMDB-RJ), Oziel Oliveira (PDT-BA), Bernardo Santana (PR-MG), Giovanni Queiroz (PDT-PA) e Jovair Arantes (PTB-GO). Esses parlamentares assim estão posicionados porque apresentam laços fortes na atuação em conjunto, capaz de resultar em proposições parlamentares bastante compartilhadas por essa mesma comunidade.

A comunidade representada pela cor rosa “conecta” as demais. Constituída por parlamentares com alguma relevância de conexão entre as categorias, ela tem como destaques George Hilton (PRB-MG), Lincoln Portela (PR-MG), Benedita da Silva (PT-RJ), João Campos (PSDB-GO), Stepan Nercessian (PPS-RJ), Perpétua Almeida (PCdoB-AC), Delegado Protógenes (PCdoB-SP), Lourival Mendes (PTdoB-MA) e Anthony Garotinho (PR-RJ). As demais comunidades representadas pelas cores azul e vermelha são compostas por dois conjuntos de parlamentares fracamente integrados pelas categorias das proposições que

subscrevem. Trata-se de casos de parlamentares que compartilham um reduzido número de proposições entre si.

Ao explorar a rede formada pelas relações entre os parlamentares autores e coautores com as categorias dos assuntos de suas proposições, pudemos identificar os temas a que os deputados mais se dedicam. No tocante aos parlamentares evangélicos do Paraná, Fernando Francischini atuou principalmente sobre as categorias Investigação, Segurança Pública, Procedimento Regimental [da Câmara dos Deputados], Finanças e Tributação, Planos de Carreira [de servidores públicos], Saúde e Legislação Penal. Hidekazu Takayama apresenta vínculos mais fortes com as categorias Legislação Civil, Relações Exteriores, Investigação e Segurança Pública. Edmar Arruda, por sua vez, com as categorias Finanças e Tributação, Desenvolvimento Agropecuário e Investigação; e André Zacharow, com as categorias Direitos Humanos, Legislação de Trânsito, Desenvolvimento Agropecuário e Saúde. Em suma, a despeito de estarem reunidos em uma mesma bancada evangélica, sua atuação apresenta focos bastante variados.

#### **4 Considerações finais**

Procuramos demonstrar, ao longo do artigo, a viabilidade de uma metodologia de análise da atuação parlamentar centrada no exame das relações estabelecidas por autores de proposições e seus respectivos temas. O objeto empírico foi composto inicialmente pelo conteúdo das ementas das proposições de quatro membros da bancada evangélica do Paraná durante a 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2011-2015). A eles, associamos os coautores das matérias, evangélicos ou não, com que constituímos a rede investigada.

Nosso achado principal vai ao encontro da literatura sobre parlamentares evangélicos que afirma, de um lado, não ser tão expressiva a homogeneidade política e ideológica entre eles e, de outro, que se alguma unidade pode ser encontrada dentro dessa bancada, ela compreende temas relativos à moral cristã. Todavia, nem mesmo os 51 deputados membros da FPE no período que apareceram na rede são autores de proposições centrais de assuntos ligados a esses temas, confirmando sua frágil uniformidade. Vale destacar a atuação bastante pulverizada de três parlamentares da bancada evangélica paranaense. Hidekazu Takayama esteve vinculado a 55 assuntos diferentes, Edmar Arruda, a 88, e Fernando Francischini, a 201 (em direção distinta, André Zacharow subscreveu proposições classificadas em apenas 16 diferentes assuntos).

A contribuição fundamental que almejamos possui, contudo, carácter metodológico. Trata-se de explicar como o uso da análise de redes sociais (ARS) abre perspectivas para a constituição de novas formas de estudo da atuação parlamentar, ao orientar uma investigação acerca dos temas das proposições parlamentares e das redes de congressistas no interior do parlamento e que considera tais iniciativas como parte fundamental do desempenho desses agentes.

Demonstrada a viabilidade do modelo, o próximo passo é seu aperfeiçoamento. Entre as inúmeras possibilidades nesse sentido, uma das que apresenta maior potencial analítico é a inclusão de atributos dos parlamentares, além da referência de pertencimento a bancadas específicas, tais como: unidade da federação; capital político; gênero; origem do financiamento de campanha; orientação ideológica do partido; ocupação de cargos de liderança, em comissões e na mesa diretora; entre outras. Tais atributos poderão ser relacionados a variáveis de posicionalidade (central ou periférica) desses atores na rede de assuntos, considerando não apenas os temas, mas a conotação (favorável, desfavorável, propositiva) das posições assumidas pelos parlamentares *vis-à-vis* as matérias das proposições e assim por diante. Ademais, é possível aplicar a metodologia no exame de outras casas legislativas e espaços deliberativos em que os atores e suas atuações estejam documentados e possam ser dispostos em rede. O modelo que propomos pode acarretar, enfim, uma promissora agenda de pesquisa.

## Referências

- ALMEIDA, L. **O que saber sobre os evangélicos e a política no Brasil**: partidos, representações e eleições presidenciais. Curitiba: Prismas, 2014.
- BOHN, S. R. Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 288-338, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53658>>. Acesso em: 29 set. 2015.
- CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.
- DANTAS, B. S. A. **Religião e política**: ideologia e ação da "Bancada Evangélica" na Câmara Federal. 2011. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.
- FISCHMANN, R. A proposta de concordata com a Santa Sé e o debate na Câmara Federal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, maio/ago. 2009.
- LEMIEUX, V.; OUIMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.
- LUNA, N. Aborto no Congresso Nacional: o enfrentamento de atores religiosos e feministas em um Estado laico. **RBCS**, Brasília, n. 14, p. 83-109, maio/ago. 2014.
- MARIANO, R. A reação dos evangélicos ao novo Código Civil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 77-99, jul./dez., 2006.
- \_\_\_\_\_. Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 238-258, maio/ago. 2011.
- NEWMAN, M. E. J. **Networks**: an introduction. New York: Oxford University Press, 2010.
- ORO, A. P. Organização eclesial e eficácia política: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus. **Civitas**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 97-109, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. A laicidade no Brasil e no Ocidente. **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, maio/ago. 2011.

PAZ, F. H. S. **Redes de parlamentares na Câmara dos Deputados**: uma metodologia de análise da atuação política no Brasil. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável) – Universidade Federal do Paraná, Matinhos-PR, 2016.

RODRIGUES, J. R. P. **Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SMIDERLE, C. G. S. M.; AZEVEDO, S.; PEIXOTO, V. M. Cultura, religião e política em diferentes metrópoles brasileiras: as idiossincrasias da “modernidade” evangélica em um mundo “pós-moderno”. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Cultura política, cidadania e voto**: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 413-451.

VITAL, C.; LOPES, P. V. L. **Religião e política**: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

Artigo recebido em: 08/02/2017

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2017





## O PAPEL DO SENADO NO PROCESSO LEGISLATIVO MEXICANO (1997-2012)

### THE ROLE OF THE SENATE IN MEXICAN LEGISLATIVE PROCESS (1997-2012)

Bruno de Castro Rubiatti<sup>1</sup>

**RESUMO:** Partindo das noções de incongruência e simetria, o sistema bicameral do México pode ser classificado como forte, isto é, conjuga simetria com incongruência. O presente trabalho busca traçar um quadro sobre a participação do Senado mexicano no processo legislativo do país. Para tanto serão analisados dados referentes a (1) composição partidária das casas legislativas do Congresso Nacional do México, (2) participação do Senado, da Câmara e do Executivo na iniciativa e aprovação de projetos e (3) temas tratados nos projetos dos legisladores. Feito isso, será possível indicar o impacto do Senado mexicano no processo legislativo.

**Palavras-chave:** Senado; Bicameralismo; Legislativo; México.

**ABSTRACT:** From the concepts of incongruence and symmetry, the bicameral system in Mexico can be classified as strong because combines symmetry with incongruity. This paper aims to consider the participation of the Mexican Senate in the legislative process in the country. Therefore there will be analyzed data referring to 1) partisan composition of the legislative chambers in National Congress of Mexico; 2) participation of the Senate, the Chambers and the Executive in the bill initiative and approval; and 3) the topics covered in bills initiated by legislators. That being done, it will be possible to indicate the impact of the Mexican Senate on the legislative process.

**KEYWORDS:** Senate; Bicameralism; Legislature; Mexico.

## 1 Introdução

A adoção do bicameralismo como forma de organização do Legislativo está associada a duas ideias principais: 1) diferenciação na representação e 2) melhoria e estabilidade na produção legislativa através da duplicidade de corpos legislativos – ou redundância. Sobre o primeiro ponto, a existência de uma segunda câmara se justificaria por dar representação diferenciada para determinados grupos, sejam eles territoriais, de classe, étnicos, religiosos e etc. Em outras palavras, “uma justificativa poderosa para um parlamento com duas câmaras encontra-se na demanda por representação” (PATTERSON; MUGHAN, 1999, p. 10). Nesse caso, uma das câmaras é formada por representação populacional – representação direta dos cidadãos –, enquanto a outra “pode dar voz aos interesses de classes sociais, interesses econômicos, ou diversidade territorial” (PATTERSON; MUGHAN, 1999, p. 10), isto é, a estrutura bicameral “tem sido frequentemente utilizada para acomodar os interesses de distintas

---

<sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA) (bcrubiatti@hotmail.com).

circunscrições ou simplesmente interesses que tendiam a divergir uns dos outros a fim de promover, deste modo, uma legislação baseada em um maior consenso político e social” (LLANOS, 2002, p. 3). Em suma, uma das principais justificativas existentes para a adoção do bicameralismo é a busca por representação diferenciada, o que tornaria necessário uma maior negociação e consenso dos agentes para a aprovação de políticas.

Já a redundância pode ser definida como “um mecanismo de reforço, ou salvaguarda, para o evento onde o sistema deixa de operar plenamente” (UHR, 2008, p. 482). Nesse sentido, uma segunda câmara funcionaria como um mecanismo de melhoria da qualidade legislativa, permitindo uma releitura dos projetos, emitindo uma segunda opinião, formando um sistema de controle mútuo entre as duas câmaras, o que cria um sistema de controle de qualidade da produção legislativa, “baseado na avaliação reiterada da legislação por dois corpos legislativos distintos” (LLANOS, 2002, p. 3). A existência de uma segunda câmara também é defendida, pois tenderia a evitar uma tirania da maioria – ou tirania da câmara baixa –, o que a tornaria um elemento de preservação das liberdades individuais, seja controlando as ações do governo, seja criando a necessidade de acordos mais amplos para a aprovação de leis e regulamentos. Por fim, uma última característica do sistema bicameral é fomentar a estabilidade na produção legislativa, pois complexifica o processo de aprovação de novas leis (Idem, *ibidem*). Assim sendo, o elemento de redundância do sistema bicameral está relacionado com a ideia de melhoria da qualidade legislativa, de estabilidade na produção de leis e do controle político – tanto entre as câmaras, quanto de outros ramos do Estado.

Essas duas ideias também estão associadas às duas dimensões centrais para o estudo de sistemas bicamerais formuladas por Lijphart (2008): 1) simetria/assimetria e 2) congruência/incongruência. Grosso modo, simetria se refere a igualdade de poderes constitucionais entre as duas câmaras, enquanto congruência está associada à forma de composição de cada uma das casas legislativas. Na análise de Lijphart (2008), o bicameralismo forte aparece como elemento do modelo consensual de democracia, enquanto o unicameralismo é ligado ao modelo majoritário. Entretanto, entre esses dois polos – unicameralismo e bicameralismo forte – há uma gama de casos intermediários. Sendo assim, o autor (LIJPHART, 2008) formula uma classificação dos sistemas bicamerais a partir das duas dimensões por ele destacadas: 1) bicameralismo forte, que conjuga simetria com incongruência; 2) bicameralismo de força média, que combina tanto assimetria com incongruência quanto simetria com congruência; 3) bicameralismo fraco, os que são classificados como assimétricos e congruentes.

Partindo desses dois eixos, o bicameralismo adotado no México pode ser classificado como forte. Nesse caso, os poderes constitucionais são compartilhados de maneira semelhante entre as câmaras – o que nos leva a considerá-lo simétrico –, e a forma de seleção dos membros de cada casa se dá de maneira diferenciada: mesmo ambas sendo formadas através de eleições diretas, a fórmula eleitoral é diferente para cada casa legislativa. Além disso, a segunda câmara

tem como justificativa a representação igualitária dos entes federados, o que lhe dá um forte caráter territorial.

Assim sendo, esse trabalho apresentará um quadro sobre o funcionamento do bicameralismo mexicano a partir de três elementos: 1) a composição partidária de suas câmaras, 2) o papel do Senado na iniciativa e aprovação de leis e 3) os temas tratados pelas leis iniciadas pelos legisladores do México. A partir desses dados, será possível traçar um quadro sobre a participação e o impacto do Senado mexicano no processo legislativo do país.

## **2 Composição política das casas legislativas no México**

A periodização utilizada nesse artigo se deve ao longo processo de abertura política possibilitada por uma série de reformas eleitorais que ocorreram nesse país nas últimas décadas. Esse processo de abertura política se deve a pressão por democratização derivada do esgotamento do sistema de partido hegemônico. Assim, entre finais da década de 1980 até as eleições em 2009, o México apresenta uma trajetória de consolidação de um sistema partidário parlamentar com pluralismo moderado. A escolha do ano de 1988 para iniciar a análise da composição partidária desse país tem por objetivo demonstrar os resultados desse processo de reformas, principalmente eleitorais, sobre o papel hegemônico do PRI (Partido Revolucionário Institucional) no legislativo desse país.

Nesse caso, um primeiro ponto a se destacar é a presença impactante do PRI em ambas as casas. A bibliografia sobre a política mexicana destaca o papel central do PRI no sistema político desse país. Durante a maior parte do século XX, esse partido foi hegemônico na política mexicana, tendo ocupado a presidência da República e a maior parte dos cargos eletivos do Estado mexicano por, aproximadamente, setenta anos. A partir da Revolução Mexicana, o PRI<sup>2</sup> cumpriu o papel de aglutinador das elites políticas identificadas com esse movimento e se manteve como partido hegemônico pelo menos até 1997, quando perde a maioria absoluta das cadeiras na Câmara dos Deputados. Dando continuidade a esse processo de perda do papel hegemônico do PRI, temos que em 2000 esse partido perde pela primeira vez uma disputa presidencial.

Essa diminuição no poderio eleitoral do PRI pode ser explicada pelo longo processo de reformas eleitorais realizado no México a partir da década de 1970, mas principalmente nos anos 1980. Essas múltiplas reformas eleitorais levaram o sistema partidário mexicano de uma situação de sistema de partido hegemônico, ou dominante, para um sistema de pluralismo moderado, “tanto pelo número de organizações que o integram, como pelo foco centrista de sua cobertura ideológica” (ALGAZI, 2001, p. 212). Os efeitos desse longo processo de reformas eleitorais sobre o tamanho da bancada do PRI para a Câmara dos Deputados pode ser visto se

---

<sup>2</sup> Antes nomeado de Partido Nacional Revolucionário e Partido da Revolução Mexicana.

compararmos a importância desse partido nessa casa legislativa, apresentada na Tabela 1, com período imediatamente anterior: entre 1946 e 1961, o PRI controlava mais de 90% das cadeiras da câmara baixa; entre 1964 e 1976, esse percentual sofre uma pequena queda, passando para o entorno de 80%; entre 1979 e 1985, esse percentual passa a ficar em torno de 75 e 72% (CASAR, 2002, p.127). Então, até 1985, o PRI possuía maioria qualificada na Câmara dos Deputados. Somado a isso, o mesmo partido também controlava o executivo federal e quase a totalidade dos senadores – em 1982, 63 dos então 64 senadores pertenciam ao PRI –, o que lhe garantia um amplo domínio sobre o processo político nacional.

**Tabela 1** – Composição partidária: Câmara dos Deputados

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
PRI	52,0	64,0	60,0	47,8	42,2	44,8	20,8	47,4
PAN	20,4	17,8	23,8	24,2	41,4	30,2	41,2	28,4
PMS	3,6							
PFCRN	7,6	4,6						
PARM	6,0	3,0						
PVEM				1,6	3,4	3,4	3,8	4,2
PT			2,0	1,4	1,4	1,2	3,2	2,6
PPS	7,4	2,4						
Coalición	3,0							
PRD		8,2	14,2	25,0	10,0	19,4	25,2	13,8
Convergencia					0,6	1,0	3,2	1,6
PANAL					0,6		1,8	
PASDC					0,4		0,8	
Nueva Alianza								1,8
Independentes								0,2

Fonte: Sáez (2003), <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>.

Outro elemento a se destacar da composição partidária das casas legislativas do México é o surgimento de novas agremiações com representação partidária nas casas legislativas. Além do PRI e do PAN (Partido Acción Nacional), seu adversário tradicional, o Congresso mexicano conta com representantes do PRD (Partido de La Revolución Democrática), o PT (Partido Del Trabajo), o PVEM (Partido Verde Ecologista de México) e o Convergencia. Somado a esses partidos há também pequenos partidos de vida efêmera que conquistam cadeiras em algumas eleições, mas que, devido às regras altamente excludentes do Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales<sup>3</sup> não conseguem manter seus registros

**Tabela 2** – Composição partidária: Senado - México

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
PRI	93,8	95,3	74,2	60,1	46,9	44,6	25,8	25,8
PAN		1,6	19,5	25,8	35,9	36,7	40,6	39,1
Alianza	6,2							
PVEM				0,8	3,9	3,9	4,7	4,7
PT				0,8	0,8		3,9	3,9
PRD		3,1	6,3	12,5	11,7	11,7	20,3	19,5
Convergencia							3,9	4,7
PANAL					0,8		0,8	
Independentes						3,1		2,3

Fonte: Sáez (2003), [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

Ao compararmos a composição das duas câmaras, podemos notar que a presença do PRI no Senado é mais significativa do que na Câmara até 1997 – mesmo sofrendo uma sensível queda no tamanho de sua bancada, esse partido continua a controlar a maioria das cadeiras no Senado, enquanto que na Câmara ele já perde essa maioria em 1997. Importante destacar que no ano de 1997 não ocorreram eleições para o Senado, apenas para a Câmara dos Deputados, uma vez que a renovação do Senado se dá de forma total a cada seis anos, enquanto na Câmara essa renovação é a cada três. Além disso, enquanto no Senado, nos dois primeiros períodos legislativos, o PRI pode ser considerado o único partido, uma vez que controla mais de 90% das cadeiras, na Câmara essa porcentagem não passou da casa dos 60%, ou seja, a diferença no tamanho da bancada é significativa.

Em suma, o sistema partidário mexicano sofre uma alteração significativa nos últimos 20 anos, passando de um sistema de partido hegemônico para um sistema competitivo composto por três partidos principais (PRI, PAN, PRD), mais três partidos emergentes (PVEM, PT, Convergencia), além de alguns partidos menores e de vida efêmera (DELGADO, 2007). Esses pequenos partidos possuem escassa representação no nível nacional, mas são peças de alianças eleitorais significativas: nas eleições intermediárias de 2009<sup>4</sup>, por exemplo, a aliança eleitoral entre o PRI e o PVEM acaba por controlar a maior parte das cadeiras – 47,4% e 4,2%, respectivamente – o que “lhes dá uma força que o resto dos partidos não tem”

<sup>3</sup> O Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales define como requisito para a permanência de um partido uma votação de 2% do total de votos no nível nacional, o que “não é fácil conseguir em um sistema político onde as preferências são acumuladas pelo PRI, PAN e PRD” (DELGADO, 2007, p. 112).

<sup>4</sup> Onde só se elegerem deputados federais.

(NORZAGARAY, 2011, p. 169). Nesse caso, a aliança PRI-PVEM acabava por representar um problema de condução para o PAN – partido do governo nesse período –, uma vez que ele não controlava a maioria das cadeiras em nenhuma das câmaras<sup>5</sup>.

Outro ponto a se comparar entre as câmaras é o número de partidos com representação em cada uma delas. A Tabela 3 mostra o número total de partidos e a diferença entre as casas legislativas.

**Tabela 3** – Número total de partidos nas casas legislativas do México

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
<b>Câmara dos Deputados</b>	7	6	4	5	8	6	8	8
<b>Senado</b>	2	3	3	5	6	5	7	7
<b>Diferença</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: Rubiatti (2014).

Como se pode notar, a diferença no número de partidos presentes nas câmaras legislativas mexicanas é baixa. Com exceção dos dois primeiros períodos – 1988 e 1991 –, essa diferença é de no máximo dois partidos (em 2000), mas na maior parte do período essa diferença é de apenas um partido, chegando e se igualar em 1997. Entretanto, devido à diferença no tamanho das bancadas, olhar apenas o número total de partidos pode ser enganoso, por esse motivo, a utilização do número efetivo de partidos<sup>6</sup> pode proporcionar uma visão mais adequada.

A partir dos dados apresentados na Tabela 4, é possível perceber que a diferença no número efetivo de partidos entre as duas câmaras é basicamente insignificante: apenas nos dois primeiros períodos legislativos essa diferença é maior que um. Também é interessante notar que parece haver uma tendência à formação de um sistema partidário parlamentar com três partidos, ou seja, se, antes das reformas eleitorais da década de 1980, o sistema partidário mexicano poderia ser caracterizado como sendo de partido hegemônico, hoje esse sistema se mostra mais plural, comportando uma competição entre três partidos principais.

**Tabela 4** – Número efetivo de partidos nas casas legislativas do México

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
--	------	------	------	------	------	------	------	------

<sup>5</sup> Outro problema enfrentado é que o PAN só controla 8 estados, enquanto o PRI governa 18 e o PRD outros 6. Assim, “ante essa situação o PAN tem que negociar em desvantagem leis e orçamentos com as frações legislativas do PRI” (NORZAGARAY, 2011, p. 169).

<sup>6</sup> O número efetivo de partidos é calculado pela fórmula seguinte:  $NEP = 1/\sum pe^2$ , onde  $pe$  = percentual de cadeiras ocupadas por partidos (SANTOS, 2002).

<b>Câmara dos Deputados</b>	3,04	2,21	2,29	2,86	2,77	3,01	3,58	3,05
<b>Senado</b>	1,13	1,10	1,69	2,25	2,74	2,85	3,59	3,78
<b>Diferença</b>	<b>1,91</b>	<b>1,11</b>	<b>0,6</b>	<b>0,61</b>	<b>0,03</b>	<b>0,16</b>	<b>0,01</b>	<b>0,73</b>

Fonte: Rubiatti (2014).

Um último ponto a ser tratado é o tamanho das bancadas partidárias em cada câmara, em outras palavras, se as bancadas partidárias ocupam a mesma posição em ambas as câmaras. Para isso, comparamos as bancadas dos três principais partidos – PRI, PAN e PRD – em cada período legislativo. Limitamo-nos a esses partidos pois são eles que ocupam as três primeiras posições em cada câmara em todo o período analisado.

**Quadro 1** – Principais bancadas nas casas legislativas do México

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
<b>Câmara dos Deputados</b>	PRI (52%)	PRI (64)	PRI (60)	PRI (47,8)	PRI (42,2)	PRI (44,8)	PAN (41,2)	PRI (47,4)
	PAN (20%)	PAN (17,8)	PAN (23,8)	PAN (24,2)	PAN (41,4)	PAN (30,2)	PRD (25,2)	PAN (28,4)
		PRD (8,2)	PRD (14,2)	PRD (25,0)	PRD (10,0)	PRD (19,4)	PRI (20,8)	PRD (13,8)
<b>Senado</b>	PRI (93,8)	PRI (95,3)	PRI (74,2)	PRI (60,1)	PRI (46,9)	PRI (44,6)	PAN (40,6)	PAN (39,1)
		PRD (3,1)	PAN (19,5)	PAN (25,8)	PAN (35,9)	PAN (36,7)	PRI (25,8)	PRI (25,8)
		PAN (1,6)	PRD (6,3)	PRD (12,5)	PRD (11,7)	PRD (11,7)	PRD (20,3)	PRD (19,5)

Fonte: Rubiatti (2014).

Nos períodos legislativos de 1988, 1991, 2006 e 2009 há diferenças na ordem dos partidos políticos em cada câmara: em 1988, apesar de ser o segundo maior partido na Câmara dos Deputados, o PAN não consegue nenhuma cadeira no Senado; em 1991, o PAN e o PRD ocupam posições diferentes em cada uma das casas – no Senado o PAN ocupa a terceira colocação e o PRD a segunda, e essa situação se inverte na Câmara dos Deputados –; em 2006, o PAN ocupa a primeira posição em ambas as câmaras, mas o PRI e o PRD trocam de posição em cada uma das casas – o PRD é o segundo maior partido na Câmara e o terceiro no Senado, enquanto o PRI o ocupa a terceira colocação na Câmara dos Deputados e a segunda no Senado –; em 2009, a diferença é entre o PRI e o PAN, enquanto o primeiro volta a possuir a maior bancada, o último continua sendo o segundo maior partido no Senado<sup>7</sup>. Além disso, até 1997, pode-se notar que a predominância da bancada do PRI no Senado é maior que na Câmara dos Deputados.

<sup>7</sup> Esse fato pode ser explicado pela ausência de renovação para o Senado, uma vez que em 2009 ocorreram apenas eleições para a Câmara dos Deputados.

### 3 O Senado mexicano no processo legislativo

Como vimos anteriormente, ao se tratar do processo decisório no México, é importante frisar as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Desde a década de 1920 até a década de 1990, o país viveu sob um sistema de partido hegemônico, em que o PRI possuía, além da presidência da República, a maioria das cadeiras tanto na Câmara quanto no Senado<sup>8</sup>. A partir das reformas implementadas nos anos 1980 e 1990, esse quadro muda: o PRI paulatinamente perde força eleitoral, sendo que em 1997 não consegue formar uma bancada majoritária na Câmara dos Deputados e em 2000 um partido de oposição (PAN) acaba por vencer as eleições presidenciais. Esse processo acaba por ter importante impacto na relação entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que o sistema presidencialista implementado no México prevê poucos poderes proativos ao seu chefe do Executivo (WELDON, 1997).

Segundo Mainwaring e Shugart (1997, 13), existem duas categorias de poderes presidenciais: os poderes constitucionais e os poderes partidários. Grosso modo, os poderes constitucionais permitem ao presidente moldar os resultados das políticas. Como exemplos desses poderes estão o poder de veto (total ou parcial), o poder de emitir decretos-lei e a iniciativa do executivo sobre determinadas políticas. Já os poderes partidários são habilidades de moldar o processo de criação de leis que se baseiam na posição do presidente *vis-à-vis* ao sistema partidário. O caso mexicano não conta com grande gama de poderes constitucionais. O presidente do México tem iniciativa de leis e pode vetá-las, com a exceção das emendas constitucionais. Ainda sobre o poder de veto, cabe destacar que o presidente mexicano não pode aprovar parte de uma lei e vetar outra. Sobre os poderes constitucionais, é importante destacar que o presidente mexicano não conta com nenhum poder de decreto (WELDON, 1997).

Além dessa diferença nos poderes constitucionais, há também a questão dos poderes partidários: o presidente mexicano geralmente é um líder partidário. Esse fato leva Weldon (1997, p. 255) a afirmar que a força do presidente mexicano não se deve aos seus poderes constitucionais, mas sim à extraordinária centralização da tomada de decisões dentro do partido. Como líder partidário, o presidente mexicano tem grande influência nas nomeações de candidatos a outros cargos eletivos, inclusive aos candidatos aos governos estaduais. Até recentemente o sistema político mexicano vivia sob a hegemonia do PRI, o que reforçava os poderes do presidente, uma vez que a maioria absoluta das cadeiras nas duas casas legislativas, além da maior parte dos governos subnacionais, era ocupada por membros do mesmo partido do presidente.

Assim sendo, a capacidade decisória do Executivo repousava principalmente no papel de líder partidário exercido pelo presidente. Com o crescente papel desempenhado pela

---

<sup>8</sup> Além de contar com o controle dos governos estaduais.



oposição dentro do Congresso, essa capacidade decisória se vê diminuída e, conseqüentemente, o papel do Executivo no processo de criação de leis também.

Os dados apresentados neste trabalho abarcam as duas últimas legislaturas sob a hegemonia do PRI (LV e LVI, respectivamente 1991-1994 e 1994-1997) e as legislaturas sob governo dividido, isto é, em que o partido que controla o Executivo não possui a maioria absoluta das cadeiras nas casas legislativas (da LVII até a LXI, de 1997 até 2012).

**Tabela 5** - Iniciativas por origem, números totais

	LV (1991- 1994)	LVI (1994- 1997)	LVII (1997- 2000)	LVIII (2000- 2003)	LIX (2003- 2006)	LX (2006- 2009)	LXI (2009- 2012)
Executivo	164 (57%)	107 (32,2%)	56 (7,4%)	86 (5,3%)	76 (2,1%)	71 (1,6%)	56 (1%)
Deputados	117 (40,6%)	165 (49,7%)	572 (75,4%)	1059 (64,8%)	2773 (75,2%)	2732 (63,3%)	3624 (68%)
Senado	5 (1,7%)	47 (14,1%)	95 (12,5%)	400 (24,5%)	710 (19,2%)	1401 (32,5%)	1549 (29%)
Congressos Locais	2 (0,7%)	13 (4%)	35 (12,5%)	89 (5,4%)	129 (3,5%)	112 (2,6%)	107 (2%)

Fonte: Rubiatti (2014).

Um primeiro elemento a se notar é a participação de cada ator (Executivo, Câmara dos Deputados, Senado e legislativos estaduais) na apresentação de projetos de lei. Na 55ª Legislatura, o Executivo foi o responsável por apresentar o maior número de iniciativas: 164. Os deputados apresentaram um número pouco inferior (117), enquanto o Senado teve uma participação ínfima (5). Cabe destacar que nessa legislatura ainda se vivenciava um sistema de partido hegemônico, em que 95,3% das cadeiras do Senado eram ocupadas por membros do PRI e 64% dos deputados pertenciam ao mesmo partido. A 56ª Legislatura apresenta um quadro um pouco diferente: a participação do Executivo cai e cresce a do Legislativo. Para o objetivo desse artigo, é importante frisar o crescimento da participação do Senado ocorrido nessa legislatura: se entre 1991 e 1993 o Senado apresentou apenas 5 projetos de lei (1,7% do total apresentado nesse período), entre 1994 e 1996 essa câmara é responsável por 47 projetos (14,1% das propostas iniciadas). Esse crescimento se deve, principalmente, 1) ao crescimento no número total de senadores (nessa legislatura o número de senadores dobra, passando de 64 para 128) e 2) à diminuição da bancada do PRI (na legislatura anterior, esse partido controlava 95,3% das cadeiras, enquanto na 56ª esse número cai para 74,2) e, conseqüentemente, ao aumento da presença de partidos de oposição nessa casa legislativa.

A partir de 1997 esse quadro se altera de maneira profunda. Como dito anteriormente, os resultados dessas eleições iniciam o período de governos divididos, em que o partido do

presidente, no caso PRI, não controla a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados. Apesar de o PRI ainda manter uma larga vantagem sobre a segunda maior bancada – a do PAN, com 25% das cadeiras, enquanto o PRI ainda controlava 47,8% –, não é mais possível ao executivo aprovar suas propostas apenas com os votos de deputados de seu partido.

Essa mudança pode ser percebida pela queda no número de propostas enviadas pelo Executivo para as casas legislativas: a participação desse ramo do Estado na iniciativa de projetos de lei cai de 57% na primeira legislatura aqui analisada para 7,4% na 57ª Legislatura, sendo que essa queda continua constante até o fim do período, quando o Executivo foi responsável por apenas 1% dos projetos de lei iniciados. Importante frisar que essa queda não se refere apenas ao número total de leis iniciadas pelo Executivo (164 entre 1991-1994 e 56 entre 2009-2012) mas também está relacionado com o crescimento vertiginoso de propostas oriundas das duas casas legislativas do Congresso Nacional e, em menor medida, dos legislativos estaduais.

Para o objetivo deste trabalho, é importante analisar o ocorrido em ambas as câmaras separadamente para, assim, se perceber semelhanças e diferenças nos processos ocorridos em ambas as casas. Iniciaremos a análise a partir dos dados sobre projetos apresentados na Câmara dos Deputados.

**Tabela 6 – Leis iniciadas na Câmara dos Deputados México**

	<b>LV</b>	<b>LVI</b>	<b>LVII</b>	<b>LVIII</b>	<b>LIX</b>	<b>LX</b>	<b>LXI</b>
<b>Executivo</b>	124 (51%)	84 (33%)	36 (5,6%)	63 (5,3%)	49 (1,7%)	42 (1,5%)	32 (0,9%)
<b>Deputados</b>	117 (48%)	165 (66%)	572 (89,2%)	1059 (87,8%)	2773 (94,4%)	2732 (95,2%)	3624 (97%)
<b>Congressos Locais</b>	2 (1%)	1 (1%)	33 (5,2%)	83 (3,9%)	117 (3,9%)	97 (3,3%)	79 (3,3%)

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Rubiatti (2014).

Como dito anteriormente, a participação do Executivo na iniciativa de projetos de lei cai também quando analisados apenas os dados da Câmara dos Deputados: de 124 na 55ª legislatura para 36 na 57ª, ou seja, se nas duas primeiras legislaturas o Executivo era responsável por 51% e 33% das leis iniciadas, a partir da 57ª essa participação cai fortemente: 5,6% na primeira legislatura de governos divididos, chegando a 0,9% em 2009-2012. Em contrapartida, a participação dos deputados cresce vertiginosamente: se em 1991-1994 foram 117 projetos iniciados por deputados, esse número chega a 3624 no período de 2009-2012. Isto é, na 55ª Legislatura a divisão das iniciativas na Câmara dos Deputados era compartilhada quase igualmente entre o Executivo e os deputados (51% para o primeiro e 48% para os segundos); na 61ª os deputados são responsáveis por quase a totalidade dos projetos apresentados nessa casa

legislativa (97%).

No Senado ocorre algo semelhante, porém algumas diferenças devem ser destacadas. A primeira se refere à diferença no calendário eleitoral: enquanto a Câmara dos Deputados se renova a cada três anos, o Senado só o faz a cada seis. Por esse motivo é só em 2000 que o PRI perde o controle da maioria absoluta das cadeiras nessa casa legislativa, uma vez que as eleições de 1997 são intermediárias, só contemplando a Câmara dos Deputados.

**Tabela 7 – Leis Iniciadas no Senado do México**

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Executivo</b>	40 (89%)	23 (28%)	20 (17%)	23 (5,3%)	27 (3,6%)	29 (2%)	24 (1,5%)
<b>Senadores</b>	5 (11%)	47 (57%)	95 (81,2%)	400 (91,3%)	710 (91,3%)	1401 (97%)	1549 (96,8%)
<b>Congressos Locais</b>	0 (0%)	12 (14%)	2 (1,8%)	15 (3,4%)	12 (1,6%)	15 (1%)	28 (1,7%)

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Rubiatti (2014).

Outra diferença é que, ao contrário do que ocorre na câmara baixa, onde o número de propostas do Executivo cai de 124 para 32, o número de projetos remetidos por esse ramo do Estado para a câmara alta se mantém quase constante a partir da 56ª legislatura (1994-1997): entre 20 e 29 projetos são remetidos pelo Executivo para o Senado. Por outro lado, o crescimento das propostas iniciadas pelos senadores foi, mais do que na Câmara dos Deputados, vertiginoso e constante: entre 1991-1994 os senadores apresentaram apenas 5 projetos, já em 2009-2012 esse número foi para 1549. Por esse motivo, a contribuição do Executivo nos projetos apresentados no Senado diminui drasticamente de 89% em 1991-1994 para 1,5% em 2009-2012.

Em suma, o que se pode notar é que o papel de iniciativa do Executivo sofre considerável redução em ambas as casas. A esse processo soma-se o crescimento vertiginoso de propostas dos próprios legisladores, em ambas as câmaras legislativas, o que acaba por reduzir o Executivo a um papel de coadjuvante no que tange o número de projetos apresentados.

Esse crescimento no número de propostas pode ser visto também quando levamos em consideração a relação entre projetos apresentados e número de membros de cada casa, isto é, a média de projetos de lei apresentados por deputado e senador. Como se pode ver na Tabela 8, essa média também apresenta um forte crescimento, em especial após a 57ª Legislatura, fato que se encontra presente em ambas as câmaras. Como apontado anteriormente, os deputados são os responsáveis por apresentar o maior número de projetos em quase todo o período – excetuando-se a 55ª legislatura. Entretanto, isso não significa que os membros dessa casa legislativa sejam mais produtivos que os senadores. Esse maior número de projetos, e o conseqüente maior peso relativo nas iniciativas, está relacionado ao maior tamanho do corpo legislativo da câmara baixa:

enquanto o senado é formado por 128 membros, a câmara é composta por 500 deputados.

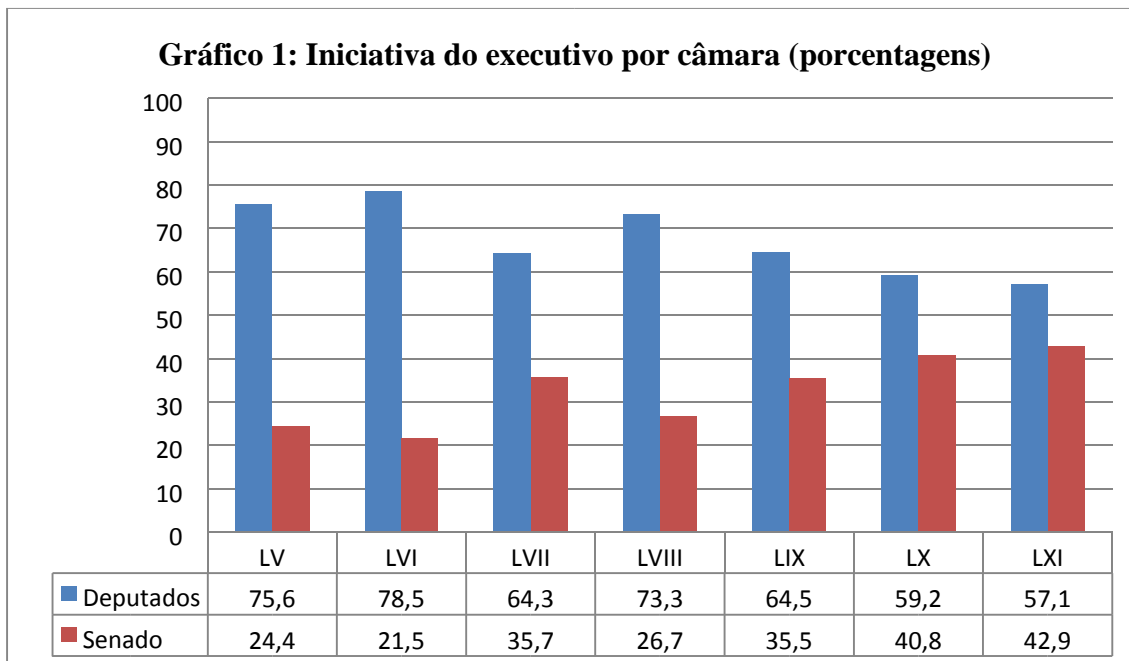
Isso fica claro ao olharmos os dados referentes à média das iniciativas por membro de cada casa presentes na tabela seguinte. A partir da 58ª legislatura – quando ambas as casas passam a não contar com nenhum partido controlando a maioria absoluta das cadeiras –, a média do Senado é superior em basicamente todas as legislaturas, com exceção da 59ª, onde esse indicador é quase igual para ambas as casas. Além disso, nas duas últimas legislaturas analisadas, a média do Senado é significativamente maior. Em suma, ao levarmos em conta a média de projetos apresentados em cada câmara, veremos que no período de governos divididos os senadores aparecem como mais propositivos que os deputados.

**Tabela 8** – Média de projetos iniciados por membros de cada casa legislativa

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Deputados</b>	0,23	0,33	1,14	2,12	5,55	5,46	7,25
<b>Senadores</b>	0,08	0,38	0,76	3,12	5,54	10,95	12,10

Fonte: Rubiatti (2014).

Um primeiro ponto a se destacar é que, em consonância com o que ocorre com as iniciativas, a participação do Executivo no total de leis aprovadas é decrescente em todo o período. Na Câmara dos Deputados, esse número cai de 122 para 25, enquanto no Senado essa queda é de 40 para 14. Essa diferença pode ser explicada pela própria atuação do Executivo frente às duas casas: o Executivo mexicano dá preferência em iniciar seus projetos pela Câmara dos Deputados.



Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Rubiatti (2014).

Em todo o período, mais da metade dos projetos de iniciativa do Executivo foram enviados para a câmara baixa, entretanto essa diferença entre as câmaras vai diminuindo com o passar do tempo: na 55ª legislatura 75,6% das iniciativas do executivo começaram seu trâmite pela Câmara dos Deputados, já na 61ª legislatura, esse número cai para 57,1%, ou seja, aparentemente há uma tendência do Executivo em equilibrar suas iniciativas entre as câmaras.

Todavia, a iniciativa de projetos de leis não indica a capacidade legislativa por si só, isto é, iniciar um projeto não significa conseguir implementá-lo. Por esse motivo, passaremos agora à análise dos dados referentes aos projetos aprovados em cada uma das casas legislativas do México.

**Tabela 9** – Leis aprovadas na Câmara dos Deputados

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Executivo</b>	122 (82%)	83 (77%)	32 (21,1%)	55 (17,6%)	31 (7,4%)	38 (10%)	25 (11,3%)
<b>Deputados</b>	26 (17%)	24 (22%)	116 (76,3%)	240 (76,9%)	372 (88,6%)	333 (87,4%)	195 (87,2%)
<b>Congressos locais</b>	1 (1%)	1 (1%)	4 (2,6%)	17 (5,5%)	17 (4%)	10 (2,6%)	1 (2,6%)

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Rubiatti (2014).

Os dados apresentados nas Tabelas 9 e 10 também apontam uma tendência similar entre Câmara dos Deputados e Senado: em ambas as casas há um forte crescimento na aprovação de projetos próprios entre os períodos da 55ª a 60ª legislatura, com uma diminuição no número total de leis aprovadas em ambas as casas na 61ª. Apesar dos números expressivos de leis aprovadas de iniciativa dos legisladores em suas próprias casas, esse crescimento é significativamente menor que o de leis iniciadas. Importante destacar o papel da 57ª legislatura nesse desempenho dos legisladores: é a partir dela que a Câmara dos Deputados passa a aprovar mais de 100 projetos de autoria dos seus membros, num movimento crescente até a 59ª, em que atinge seu maior montante (372). Após essa legislatura há uma pequena queda na 60ª (333) e uma mais acentuada na 61ª (195).

No Senado ocorre algo semelhante: é a partir da 57ª legislatura que os projetos de lei aprovados de origem nessa casa atingem dois dígitos, sendo que é a partir da 58ª se aproximam de 100, o que pode ser explicado pela não renovação do Senado em 1997. Importante destacar que, nas duas legislaturas sob o período de sistema hegemônico (55ª e 56ª), a participação dos senadores no montante de leis aprovadas em sua própria casa é baixa, isto é, dos projetos aprovados no Senado entre 1991 e 1997, quase não há projetos de iniciativa dos próprios senadores, o que tornava o Executivo o responsável por iniciar quase todos os projetos que foram aprovados. A partir de 1997, esse quadro muda e os projetos formulados pelos próprios senadores acabam por terem maiores chances de serem aprovados, sendo que no final do

período esses projetos representavam mais de 80% dos projetos aprovados por essa casa.

**Tabela 10 – Leis aprovadas no Senado**

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Executivo</b>	40 (93%)	23 (100%)	17 (47,2%)	16 (15,7%)	19 (16,4%)	22 (8,9%)	14 (13,2%)
<b>Senadores</b>	3 (7%)	0 (0%)	19 (52,3%)	85 (83,3%)	96 (82,7%)	222 (89,8%)	92 (86,8%)

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir e Nacif (2006a, 2006b), Sistema de Información Legislativa.

A Câmara dos Deputados apresenta comportamento similar: nos dois primeiros períodos, o Executivo é o grande responsável por iniciar os projetos aprovados (82% e 77% das leis aprovadas foram iniciadas pelo Executivo). Na 57ª, o Executivo foi responsável por iniciar apenas 21,1% dos projetos que foram aprovados na Câmara dos deputados e esse índice continuou caindo até chegar a 10% na 60ª legislatura.

Por fim, um último elemento a se destacar é a taxa de êxito de cada um dos Poderes no processo de criação de leis. Como se pode ver nas Tabelas 11 e 12, apesar de cair, a taxa de êxito do Executivo se mantém constantemente superior ao dos senadores e deputados. Isso pode ser explicado pelo fenômeno da antecipação, isto é, sabendo que poderá enfrentar resistência a alguns de seus projetos, o Executivo evita mandá-los. Com isso, diminui-se o número de projetos enviados por esse Poder para as casas legislativas. Entretanto, os projetos enviados gozam de grande chance de serem aprovados.

**Tabela 11 – Taxa de êxito no Senado Mexicano**

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Executivo</b>	100	100	85	69,5	70,3	75,8	58,3
<b>Senadores</b>	60	0	20	21,2	13,5	15,8	5,9

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Rubiatti (2014).

Aqui fica importante destacar a diferença apresentada por cada câmara no referente a essa taxa. Se antes da formação dos governos divididos (55ª e 56ª Legislaturas) a quase totalidade para a Câmara dos Deputados e a totalidade para o Senado dos projetos do Executivo eram aprovados, a situação muda após 1997, quando o Executivo passa a enfrentar maiores problemas para a aprovação de seus projetos.

**Tabela 12** – Taxa de êxito na Câmara dos Deputados Mexicana

	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
<b>Executivo</b>	98,4	98,8	88,8	87,3	63,3	90,5	78,1
<b>Deputados</b>	22,2	14,5	20,3	22,7	13,4	12,2	5,4

Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de Nacif (2006b); Sistema de Información Legislativa.

Na Câmara dos Deputados, esse índice continua sendo alto em todo o período: com exceção da 59ª Legislatura, ele sempre se encontra acima de 70%, passando a maior parte do período girando em torno de 90%. Já no Senado isso não se repete, a taxa de sucesso do Executivo é relativamente mais baixa: após a 58ª legislatura ela gira em torno de 70 e 75%, chegando ao seu valor mais baixo na 61ª Legislatura (58,3%). Isso significa que o Executivo encontrou maiores dificuldades para aprovar seus projetos no Senado que na Câmara dos Deputados. Apesar disso, cabe destacar que o valor da taxa de êxito do Executivo no Senado se mantém sempre superior a 50%.

Finalizando, o baixo valor dessa taxa atingido pelos legisladores de ambas as casas em relação aos seus próprios projetos está relacionado com o alto número de propostas por eles realizados. Muitas dessas propostas não chegam a ser postas em votação e podem representar mais uma ‘marcação de posição’ do legislador do que uma tentativa de efetivar um projeto de política.

#### 4 Os temas das proposições dos legisladores no México

Nesta parte do trabalho, será feita uma apresentação dos projetos iniciados por senadores e deputados no México. Com isso se busca verificar se existe alguma diferença nos temas tratados em cada uma das casas do Congresso Nacional mexicano. Para isso serão analisados os projetos iniciados a partir de 1997 até 2012, ou seja, apenas as legislaturas completas dos governos divididos. Foram considerados 32 assuntos, seguindo a classificação presente no Sistema de Información Legislativa<sup>9</sup>. Cabe destacar que nessa base de dados, os projetos de lei podem ser classificados em mais de uma área quando tratam de mais de um assunto. Além disso, se contam todos os projetos iniciados por deputados e senadores, isto é, tanto os aprovados quanto os rejeitados, em trâmite e etc.

Um primeiro ponto a se destacar na tabela 13 é a diferença no número de entradas em cada câmara. Como era de se esperar, o número da Câmara dos Deputados é significativamente maior: 21008 contra 8479 do Senado. Cabe lembrar que essa diferença está muito mais relacionada com o número de membro de cada câmara (128 para o Senado e 500 para a Câmara dos Deputados) do que com uma maior tendência dos deputados no ímpeto de iniciar projetos. Como foi dito anteriormente, se levarmos em conta a média de projetos apresentados por

<sup>9</sup> <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia>.

membros, o Senado apresenta uma maior média que a Câmara dos Deputados. Também cabe frisar que esse alto número de projetos se deve ao fato de muitos deles estarem computados em mais de um assunto<sup>10</sup>.

Como se pode observar, há uma alta fragmentação nos diversos assuntos tratados: para ambas as casas os assuntos mais tratados não atingem nem 12% dos casos. Isso é um reflexo do alto número de categorias (assuntos) com que o Sistema de Informação Legislativa trabalha. Dito isso, se considerarmos que os assuntos que ocupam mais de 5% dos projetos são os mais tratados pelos legisladores de cada câmara, vemos que no Senado os temas em que mais foram iniciados projetos foram: 1) Reformas Constitucionais (946, 11,1%), 2) Segurança Pública e Justiça (839, 9,9%), 3) Desenvolvimento Social (583, 6,9%), 4) Poder Legislativo (474, 5,6%), 5) Educação e Cultura (472, 5,6%) e 6) Economia (436, 5,2%). Já para Câmara dos Deputados os assuntos mais abarcados nas iniciativas foram: 1) Fazenda Pública (2474, 11,8%), 2) Reformas Constitucionais (2403, 11,4%), 3) Segurança Pública e Justiça (1669, 7,9%), 4) Desenvolvimento Social (1294, 6,2%), 5) Poder Legislativo (1262, 6,0%), 6) Educação e Cultura (1192, 5,7%) e 7) Economia (1097, 5,2%). Como se pode notar, os assuntos mais tratados em ambas as Câmaras são quase os mesmos. Com exceção de Fazenda Pública, que foi o mais tratado pelos deputados e representa apenas 3,9% no Senado, os outros assuntos são os mesmos e na mesma ordem nas duas casas legislativas.

**Tabela 13** – Iniciativa dos legisladores por assunto

<b>Assunto</b>	<b>Senado</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>
Campo	175	447
Comunicação e Transportes	278	570
Direitos Humanos	373	659
Desenvolvimento Social	587	1294
Economia	436	1097
Educação e Cultura	472	1192
Eleitoral	282	678
Energia	142	330
Federalismo	197	611
Indígenas	83	158
Laboral	324	946
Migração	80	124
Fazenda Pública	329	2474
População e Assuntos Religiosos	90	150
Poder Executivo	352	741
Poder Judicial	203	361
Poder legislativo	474	1262

<sup>10</sup> Em alguns casos, um projeto é computado em três assuntos diferentes.



Reforma do Estado	55	145
Reformas Constitucionais	946	2403
Reformas Estruturais	3	5
Relações Exteriores	140	150
Saúde	386	964
Segurança Nacional	104	186
Segurança Pública e Justiça	839	1669
Sistema Financeiro	238	494
Vivenda	61	146
Não aplica	11	3
Meio Ambiente	353	697
Trâmites Legislativos	45	160
Governabilidade	37	64
Transparência e Apresentação de Contas	344	745
Proteção Civil	40	83
<b>Total</b>	<b>8479</b>	<b>21008</b>

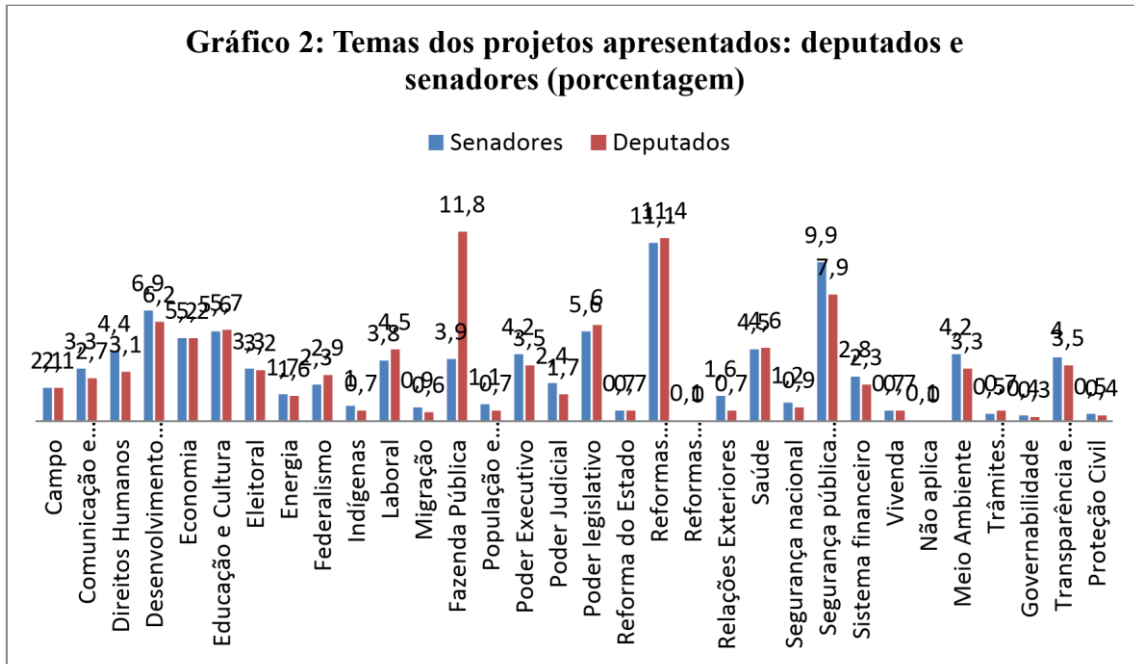
Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia>.

Destacamos ainda dois outros pontos referentes à Tabela 13: o primeiro é o tratamento dado ao tema federalismo. No total, foram iniciados 808 projetos com esse tema, sendo 611 de deputados e 197 de senadores. Apesar da grande diferença no número de projetos apresentados sobre esse tema, sendo que 75,6% dos projetos sobre esse tema foram iniciados por deputados, temos que ele representa quase o mesmo peso relativo em cada casa: 2,3% no Senado e 2,9% na Câmara dos Deputados. Cabe destacar que o Senado mexicano, assim como grande parte dos Senados de países federais, tem por objetivo declarado a representação dos entes federados, o que poderia levar a supor que o tema do federalismo teria um tratamento privilegiado nessa casa. Entretanto, não é isso que ocorre: em ambas as casas o tema tem quase o mesmo peso relativo, sendo que este é um pouco superior no caso da Câmara dos Deputados. Outro ponto é a questão das Instituições Políticas e Reforma do Estado. Ao olharmos os temas referentes aos Poderes Executivo, Legislativo, Judicial e Reforma do Estado, vemos que em conjunto eles foram temas de propostas em 12,8% dos projetos do Senado e 11,2% na Câmara dos Deputados. Novamente, há uma grande semelhança entre as duas casas, mas dessa vez o Senado parece dar um pouco mais de importância para esses temas do que a Câmara dos Deputados.

O Gráfico 2 mostra a semelhança na maior parte dos temas entre as duas casas legislativas que formam o Congresso Nacional do México. Entre os 32 temas, os que mostram maiores diferenças são: (1) Fazenda Pública, que representa 11,8% dos projetos da Câmara dos Deputados e apenas 3,9% do Senado; (2) Segurança Pública e Justiça, com 9,9% do Senado e 7,9% da Câmara dos Deputados; (3) Direitos Humanos, em que o Senado apresenta 4,4% dos

seus projetos, contra 3,1% dos deputados; (4) Relações Exteriores, com 1,6% no Senado e 0,7% para a câmara baixa; e (5) Meio Ambiente, com 4,2% na câmara alta e 3,3% para os deputados.



Fonte: o autor (2017)

Nota: Elaborado a partir da Tabela 13.

## 5 Considerações Finais

Ao se analisar a composição partidária as duas câmaras legislativas do México, vemos que as diferenças entre as casas legislativas são menores do que se poderia prever a partir da noção de incongruência. Começando pelo número total de partidos, pode-se notar que no México, esse número é de no mínimo 4 e máximo 8 para a Câmara dos Deputados e de 2 e 7 para o Senado, mas a diferença entre as câmaras é baixa: a partir de 1994, essa diferença geralmente é de apenas um partido (chegando a zero em 1997 e 2 em 2000). Entretanto, o número total de partidos pode não ser a melhor forma de se analisar a composição partidária, pois muitos partidos atingem uma representação mínima em cada câmara. Sendo assim, o número efetivo de partidos pode apresentar um quadro mais fiel das diferenças entre as câmaras. A partir do número efetivo de partidos, temos que no México esse número fica em torno de 2 ou 3 partidos, sendo que parece se consolidar um sistema parlamentar com três partidos principais. Isso acontece em ambas as câmaras, o que acaba por tornar a diferença entre as casas legislativas pouco significativas: a partir de 1994, essa diferença fica sempre abaixo de 1. Por fim, ao organizarmos as bancadas em cada uma das câmaras conforme seu tamanho, podemos ver que no México os três principais partidos – PRI, PAN e PRD – ocupam as primeiras posições em ambas as câmaras e em boa parte do período eles ocupam a mesma posição. Só podemos observar algumas diferenças em 1988, 1991, 2006 e 2009. Em suma, a partir desses dados podemos notar que há algumas diferenças entre as câmaras, entretanto elas são menores

do que se poderia esperar a partir dos dispositivos institucionais que fomentam a incongruência. Mesmo assim, não se pode afirmar que as duas câmaras apresentam a mesma composição. Ao mesmo tempo, a partir dos dados apresentados, podemos perceber que as diferenças entre as câmaras são poucas.

No que tange a iniciativa e aprovação de leis, com os dados apresentados foi possível notar que há uma alteração profunda após o início do período de governos divididos. Há aumento da participação do legislativo na proposição de projetos e diminuição do peso do Executivo. Acompanhando esse fenômeno, há um crescimento vertiginoso do número de projetos do Senado. Somado a isso, ocorre um aumento da média de projetos apresentados por senadores, superando a da Câmara dos Deputados (atingindo 12,10 na última legislatura analisada). Também foi possível notar o aumento do número de leis de iniciativas de senadores aprovadas pelo Senado. Porém, a taxa de sucesso continua baixa em decorrência do grande número de propostas.

Assim, a partir desse quadro, é possível afirmar que o Senado do México é significativo no que tange a iniciativa e aprovação de projetos de lei, não se limitando a apenas atrasar os processos, nem a ser apenas uma “câmara revisora”, isto é, essa câmara alta utiliza suas prerrogativas de iniciativa, sendo importante lócus para o início de processos legislativos.

Por fim, ao tratarmos dos temas iniciados em cada uma das casas, também é possível notar que há muita semelhança na escolha dos temas entre os deputados e senadores mexicanos. Entretanto, há algumas diferenças: a questão das Finanças Públicas ocupa maior espaço na agenda da Câmara dos Deputados que na do Senado; o Senado dá maior ênfase às questões de Segurança Pública e Direitos Humanos que a Câmara dos Deputados e outras diferenças menores, isto é, apesar de ser grande a semelhança temática abordada pelas casas legislativas do México, pode-se ver alguns pontos de diferença nessa escolha temática.

## Referências

ALGAZI, L. B. El Impacto del Nuevo sistema de partidos en el desempeño de los Poderes de La Unión. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México D. F., n. 181, 2001.

CASAR, M. A. Executive-legislative relations: the case of Mexico (1946-1997). In: MORGENSTERN, S; NACIF, B. **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

DELGADO, R. C. Organización y Estrategias de los partidos Políticos emergentes en México: Partido verde Ecologista de México, Partido Del Trabajo y Convergencia. **Espacios Públicos**, Toluca, v. 10, n. 19, 2007.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LLANOS, M. El bicameralismo em América Latina. **Arbeitspapier**, Heidelberg, n. 5, 2002.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**.

Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NACIF, B. Que hay de malo com La parálisis? Democracia y gobierno dividido em Mexico, **Documentos de Trabajo Del CIDE**, México D. F., n. 183, mar. 2006a.

NACIF, B. The fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Governamente in Mexico, **Documentos de Trabajo del CIDE**, México D. F., n. 185, 2006b.

NACIF, B. El congreso mexicano en trnsición: cambios y continuidades. **Documentos de Trabajo Del CIDE**, México D. F., n. 101, 2006c.

NORZAGARAY, E. H. Las eleicciones legislativas mexicanas y El escenario de las presidenciales de 2012. In: ALCANTARA, M.; TAGINA, M. L. (Eds.). **América Latina: política y elecciones del bicentenario(2009-2010)**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

PATTERSON, S. C.; MUGHAN, A. **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

RUBIATTI, B. C. **Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SÁEZ, M. A. **Sistemas políticos de América Latina**. v. 1. Madrid: Tecnos, 2003.

SANTOS, W. G. (Org.). **Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

UHR, J. Bicameralism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WELDON, J. Political Sources of Presidencialismo in Mexico. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Artigo recebido em: 10/10/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/01/2017



## EFEITOS POLÍTICOS DA INCLUSÃO DAS COMISSÕES MISTAS NO PROCESSO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

### JOINT COMMITTEES AND THE POLITICAL EFFECTS ON EXAMINATION OF EXECUTIVE DECREES IN BRAZILIAN PARLIAMENT

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk \*

**Resumo:** Em 2012, o STF determinou a obrigatoriedade de apreciação prévia das medidas provisórias por comissão mista antes da análise pelos plenários da Câmara e do Senado. Este artigo avalia as consequências dessa mudança procedimental, chegando à conclusão de que houve considerável aumento do custo de aprovação das medidas, mas que o processo ainda se manteve estável pela atuação dos líderes partidários.

**Palavras-chaves:** Medidas Provisórias; Comissões; Processos Decisórios.

**Abstract:** In 2012, Supreme Court changed legislative procedure to exam executive decrees, determining that joint committees must instruct the bill before its examination on the floors of Legislative Chambers. This paper intends to evaluate the political effects of such decision, concluding that the costs to pass executive decrees in the parliament had raised, but partisan control still gives stability to the process.

**Keywords:** Executive Decrees; Committees.

#### 1 Introdução

Desde março de 2012, a tramitação das medidas provisórias (MPs) no Congresso sofreu profunda alteração, fruto de decisão judicial do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4029<sup>1</sup>. Na ocasião, a Corte determinou que antes de ser votada pelos plenários da Câmara e do Senado, a MP deve obrigatoriamente ser apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores.

A conjugação da centralidade das medidas provisórias nas políticas do Executivo, dos temas muitas vezes controversos que ela veicula, da sua imediata vigência no mundo jurídico, do prazo certo de tramitação, e da obrigatoriedade de apreciação pelas comissões mistas, fez

---

\* Graduado em Economia e Direito. Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Analista do Senado Federal (bedritichuk@gmail.com).

<sup>1</sup> ADI 4029, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, Acórdão Eletrônico DJe-125 Divulgação: 26/06/2012, publicação 27 jun. 2012.

desses colegiados de deputados e senadores uma nova e importante arena de debates e conflitos entre governo, oposição e grupos de interesse. O menor número de agentes decisórios e a estruturação regimental específica são fatores que tornam o processo político nas comissões distinto daquele visto nos plenários.

O presente trabalho busca identificar os impactos políticos decorrentes da constituição de comissões mistas para avaliar as medidas provisórias. Várias questões se colocam: a inclusão de mais uma arena decisória no processo de tramitação de uma matéria com prazo certo de vigência dificultou a aprovação das medidas provisórias? A dispersão do processo decisório de uma matéria de valor capital para o Presidente impactou nas relações Executivo-Legislativo? A entrada de novos atores e a pluralização do processo nas comissões fez crescer a força do parlamento?

Como será visto adiante, a natureza especial dessas comissões possibilitou o exercício de certos poderes e vantagens estratégicas na tramitação das MPs, aumentando o poder de barganha do Congresso e, com isso, afetando a relação Executivo-Legislativo. Esse fortalecimento, somado à possível dispersão do processo decisório, no entanto, não significou a perda pelo Executivo na capacidade de utilizar as medidas provisórias como instrumentos legislativos. A atuação centralizadora dos líderes contribuiu para conferir estabilidade à nova sistemática de tramitação das medidas provisórias.

O corte temporal de análise será de março de 2012 – quando a decisão do STF começou a produzir efeitos – até o final de 2014. Esse período de pouco mais de 2 anos perpassa a 54ª Legislatura do Congresso Nacional e o primeiro governo de Dilma Rousseff. Nos quatro anos de governo, a Presidente da República editou 145 medidas provisórias. Dessas, 40 tramitaram sob a sistemática antiga, onde as comissões não se instalavam e as MPs seguiam diretamente para os plenários da Câmara e Senado. As 105 MPs restantes, da MP 562 até a MP 666, já tramitaram seguindo a determinação do STF.

Dois fatores devem ser levados em conta para que a análise seja acurada. Primeiramente, devem-se excluir as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, porquanto essas medidas são encaminhadas à Comissão Mista de Orçamento – CMO, comissão permanente que tem características e regimentos próprios. Além disso, findo o ano de 2014, sete MPs ainda não tinham sua tramitação encerrada, ficando sua análise a cargo da 55ª Legislatura, iniciada em 2015. Efetuadas as exclusões, restam 77 MPs que foram apreciadas pelas comissões mistas e tiveram sua tramitação encerrada. Como se vê, trata-se de um amplo universo de análise, que permite a extração de conclusões importantes.

## **2 A ADI 4029 e a mudança de procedimentos**

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, a Constituição Federal passou a dispor explicitamente, em seu § 9º, art. 62, sobre a necessidade de um exame das

medidas provisórias por comissão mista de deputados e senadores. Posteriormente à aprovação da Emenda, a Resolução nº 1/2002-CN foi a norma que veio a reger referidas comissões mistas. Para cada MP editada é constituída uma comissão mista específica. No entanto, as MPs que abrem crédito extraordinário são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, comissão mista permanente.

Até a decisão do STF, as comissões tinham um prazo regimental de 14 dias para se instalarem, elegerem a mesa e aprovarem o parecer. Decorrido o prazo, a medida provisória seria automaticamente enviada à Câmara dos Deputados, onde um deputado era designado relator em substituição à comissão mista. O mesmo procedimento se dava no Senado. Ao longo dos mais de dez anos em que vigorou essa sistemática (2001-2012), apenas se instalaram as comissões para apreciação das MPs n.º 182, 207 e 232. Mesmo assim, nenhum desses colegiados conseguiu aprovar parecer antes do envio da MP à Câmara.

A dinâmica legislativa consolidada era de não instalar as comissões e transferir a apreciação das MPs para os plenários. Após os 14 dias na comissão, a MP seguia para o plenário da Câmara, onde permanecia a maior parte de seu período de vigência, prosseguindo posteriormente para o Senado. O esvaziamento das comissões mistas gerou acomodação no parlamento, fazendo com que a apreciação da MP se desse diretamente em plenário, aonde se instaurava verdadeiro “império do relator”. O relator de plenário detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado, de forma que a negociação do texto deixava de se dar no parlamento para ocorrer nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A decisão do STF em 2012 alterou radicalmente essa *praxis* já estabelecida no parlamento. Por entender que a emissão de parecer prévio pelas comissões mistas é etapa obrigatória do processo legislativo constitucional, o STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029<sup>2</sup>, declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos da Resolução nº 1/2002-CN, proibindo o envio da MP ao plenário da Câmara antes de aprovação do parecer pela comissão mista. A decisão acabou, na prática, com a estipulação de prazo para as comissões emitirem o parecer, ao tempo em que estabeleceu a obrigatoriedade de sua manifestação antes do envio da matéria ao plenário da Câmara dos Deputados.

O Congresso Nacional viveu um período inicial de adaptação à nova prática. De uma hora para outra, teve de constituir e instalar comissões, devendo mobilizar parlamentares para as reuniões e cuidar para que o parecer à medida provisória fosse aprovado a tempo. A MP nº 562 foi a primeira a tramitar sob a nova sistemática, e em apenas dois meses (abril e maio de 2012),

---

<sup>2</sup> Referida ação judicial foi movida pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA contra a Lei nº 11.516/2007 (proveniente da MP 366/2007), que criou a autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Dentre outros argumentos, alegou-se a inconstitucionalidade do processo legislativo de conversão em lei da MP, que não observou a prolação de parecer prévio por comissão mista.

outras 6 comissões já estavam em funcionamento. Até o final da legislatura, em 2014, 78 comissões de MPs foram instaladas.

### 3 As comissões no Congresso brasileiro

Para efetuar uma análise do significado da inclusão de comissões na equação política de aprovação de uma medida provisória, é preciso tecer breves considerações sobre a literatura acerca das comissões. As comissões são órgãos fracionados do plenário que trabalham de acordo com jurisdições específicas, de forma a proporcionar divisão e especialização do processo legislativo.

Na dinâmica interna do parlamento, as comissões podem adquirir poderes e prerrogativas em detrimento do plenário, que podem ser classificados em negativos e positivos. O poder negativo das comissões seria aquele de frustrar a vontade da maioria, mantendo o *status quo* ou pelo menos minimizando o impacto da alteração pretendida. Pode ser visto sob dois aspectos: o primeiro é o de barrar a legislação que lhe é despachada, o *gatekeeping power*, ou “poder de fechar as portas”. Sendo contrária a um determinado projeto, a comissão pode retê-lo na comissão indefinidamente, sem deliberação, evitando que ele chegue ao plenário. O segundo seria o de limitar o emendamento do plenário nos seus projetos. No congresso americano, por exemplo, é possível que as comissões enviem projetos ao plenário “sob resolução fechada”, o que na prática limita a possibilidade de emendamento do plenário. (DEERING; SMITH, 1997; LIMONGI, 1994).

Já o poder positivo da comissão seria aquele de alterar o *status quo* de acordo com suas preferências, contrariamente aos interesses do plenário. Esse poder é mais limitado, uma vez que são raros os mecanismos que permitem essa imposição da agenda. No Brasil, o poder positivo pode ser visto na apreciação conclusiva ou terminativa das comissões, quando é dispensada a deliberação do plenário em determinadas matérias. Mesmo assim, cabe ressaltar que esse poder é parcial, uma vez que recurso de um décimo da composição da Casa, segundo comando constitucional, pode levar a matéria de novo ao plenário.

A relação das comissões com o plenário e o uso estratégico desses poderes negativos e positivos suscitou toda uma literatura sobre o papel das comissões, especialmente no parlamento americano, que se divide em três perspectivas principais. Para a perspectiva distributivista, o processo de escolha dos membros da comissão seria auto seletivo: parlamentares escolhem as comissões que melhor permitam a consecução de seus interesses políticos, cujo principal é a reeleição. As comissões seriam formadas por membros com preferências extremas, que tenderiam a aprovar medidas distributivistas, direcionando recursos para seus distritos. O sistema de comissões permite estabilidade nessa troca de interesses políticos (*logrolling*). Enfatizando a descentralização das decisões, essa corrente afirma que as comissões conseguem impor suas preferências ao plenário (LIMONGI, 1994).



A outra perspectiva é a informacional, que se fundamenta em dois pressupostos: o primeiro é que as decisões tomadas pelo legislativo, plenário ou comissões, têm como base a vontade da maioria (uma minoria de preferência heterogênea não consegue impor sua vontade sobre a do plenário); o segundo é que os parlamentares decidem sem conhecer os resultados das políticas públicas que aprovam. Nesse sentido, as comissões são as instituições criadas para resolver o problema da informação assimétrica, fazendo com que as decisões sejam tomadas com a maior quantidade de informação possível, e respeitem a vontade da maioria. Ao contrário da visão anterior, há cooperação entre plenário e comissões, o primeiro beneficiando-se da especialização dos segundos (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Por fim, a abordagem partidária busca resgatar um ator de vital importância no processo político, que é o partido. Com efeito, os partidos interferem e têm poderes para influir no jogo político dentro do plenário e também das comissões. A composição das comissões não seria auto seletiva, mas controlada pelos líderes partidários, que indicam os parlamentares mais fiéis aos partidos. Além disso, os líderes partidários teriam outros poderes que poderiam sujeitar as comissões aos seus interesses, como a escolha dos presidentes das comissões e o poder de agenda em plenário, o que aumenta sua capacidade de direcionar o processo legislativo de acordo com seus interesses. (COX; MCCUBBINS, 1993; MÜLLER, 2005).

Levando em conta esse instrumental teórico, e ainda as peculiaridades do desenho institucional brasileiro, há diversos estudos tratando das comissões no Congresso brasileiro. A visão corrente é que as comissões teriam um papel diminuído no processo de decisões políticas em virtude dos poderes dos líderes e das prerrogativas legislativas do Presidente de República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; DINIZ, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2004).

Pereira e Mueller (2000; 2004) partem desse aparente esvaziamento da importância das comissões para entender qual seria o papel desempenhado por elas no sistema decisório da Câmara. Tomando como premissas os poderes legislativos do Presidente da República, a centralização das decisões internas do Congresso nas mãos dos líderes partidários, e, ainda, o controle pelo Executivo de rendas e outros benefícios políticos (PEREIRA; MUELLER, 2004), os autores enunciam uma “Teoria da preponderância do Executivo”. Tal abordagem teórica assinala que as comissões teriam um papel submisso aos interesses do Executivo e enfatiza, numa perspectiva informacional, que o principal papel das comissões seria o de reduzir incertezas quando suas preferências forem similares às do plenário.

Com efeito, o poder negativo das comissões, especificamente o poder de *gatekeeping*, talvez a principal arma de barganha das comissões, é no Brasil enfraquecido pelos mecanismos dos pedidos de urgência. O Presidente da República pode solicitar urgência para projetos de sua autoria – a urgência constitucional –, e assim forçar a discussão em plenário, passando por cima das comissões. Outrossim, os líderes partidários também podem solicitar urgência para determinadas matérias – a urgência legislativa – e retirar os projetos das comissões e levá-los

diretamente ao plenário. As comissões não têm ingerência plena sobre os projetos que lhes são despachados, não podendo barrar a tramitação dos projetos que não tenham interesse.

A comissão também não tem controle sobre os projetos que aprova, pois não pode limitar o emendamento em plenário e, em caso de decisão terminativa, um décimo da composição da Casa poderá entrar com recurso, levar a matéria ao plenário e alterar totalmente a decisão da comissão. Além disso, a comissão não tem poder de agenda quanto aos projetos por ela aprovados, já que a inclusão em Ordem do Dia depende de juízo da Mesa. Por fim, os líderes e a Mesa Diretora podem interferir nos trabalhos da comissão, seja pela indicação de membros, seja pela revisão de atos dos presidentes (DINIZ, 1999).

#### **4 Efeitos políticos da inclusão das comissões na apreciação de MPs**

As abordagens teóricas expostas para analisar as comissões são importantes ferramentas de análise e serão utilizadas na investigação dos efeitos políticos da constituição de comissões mistas para apreciar medidas provisórias. Primeiramente, cabe traçar o delineamento formal dessas comissões, provenientes das regras constitucionais, regimentais, e na interpretação do STF na ADI 4029. Nesse sentido, as comissões mistas de MP são: comissões mistas, compostas de deputados e senadores em igualdade numérica; presididas e relatadas alternadamente por deputados e senadores; constituídas de forma temporária, com um único propósito de apreciar apenas uma matéria; lidam com uma matéria que tem força de lei e tem, a princípio, limitado período de vigência; por fim, possuem a obrigação constitucional de aprovar parecer instrutivo das MPs, mas não tem prazo determinado para tanto.

Essas características são fundamentais, pois colocam em xeque algumas ideias que se têm sobre as comissões no Brasil. A ideia de que as comissões têm importância diminuta no processo legislativo e que são órgãos subordinados aos plenários não se aplica às comissões de medidas provisórias. Ora, como a manifestação desses colegiados é obrigatória, nenhum mecanismo regimental é capaz de tirar a matéria da comissão e levá-la diretamente ao plenário, como os requerimentos de urgência.

A atuação do Presidente e dos líderes partidários, embora continue forte no interior das comissões de medidas provisórias, não é capaz de eliminar a etapa da comissão no processo legislativo de apreciação de medidas provisórias. O papel da comissão, nesse caso, não é de menor importância; pelo contrário, afigura-se como requisito indispensável para a aprovação das medidas provisórias.

A obrigatoriedade de constituição das comissões mistas para avaliarem previamente as medidas provisórias e a moldura institucional específica desses colegiados provocaram consequências políticas diversas na dinâmica legislativa. A prevalência das comissões em detrimento dos plenários no processo decisório; a utilização efetiva de poderes e prerrogativas

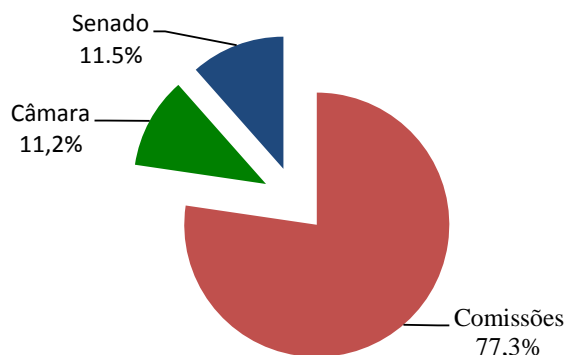
pelas comissões, os ganhos informacionais e o aumento da pressão distributivista são alguns dos efeitos possíveis decorrentes da nova sistemática de tramitação das medidas provisórias.

#### 4.1 Prevalência das comissões em vez dos plenários

A sistemática antiga de tramitação das medidas provisórias contava apenas com dois lócus decisórios: o plenário da Câmara e o plenário do Senado. Por ter a prerrogativa de Casa iniciadora, a Câmara concentrava quase todo o tempo de tramitação das medidas provisórias (NICOLAU, 2009). Esse quadro mudou com a inclusão das comissões no trâmite das MPs.

O Gráfico 1 abaixo expõe a distribuição proporcional do tempo de tramitação das medidas provisórias nas três arenas de análise: comissões, plenário da Câmara e plenário do Senado. Para não enviesar as médias, foram desconsideradas as medidas provisórias que perderam vigência em alguns desses órgãos.

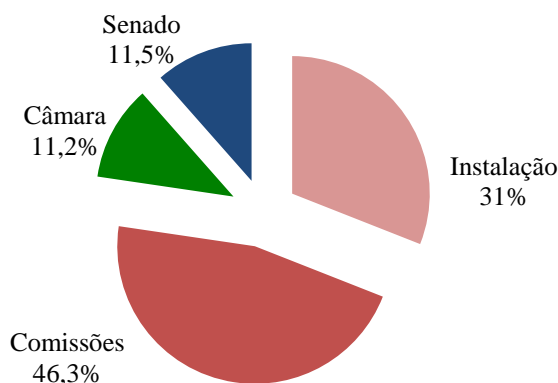
Gráfico 1  
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias (em %)  
(03/2012 - 12/2014)



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

O tempo médio nas comissões foi obtido levando-se em consideração a data de publicação da medida provisória e a data de aprovação do parecer na comissão mista. Contudo, entre a designação dos membros que irão compor a comissão e a efetiva instalação do colegiado, transcorre um tempo às vezes elevado, onde os líderes partidários fecham acordos para distribuir os cargos de direção. Se esse prazo for descontado, e considerado apenas o tempo efetivo que as comissões tiveram para analisar a medida provisória, tem-se então o Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2  
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias descontado o tempo de instalação (em %) (03/2012 - 12/2014)



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

Nas duas situações, fica evidente a importância que as comissões mistas adquiriram no processo político de apreciação das medidas provisórias. O controle do processo passou dos plenários às comissões, as quais, diante da falta de prazos regimentais, concentram a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias.

#### 4.2 O poder de *gatekeeping*

Uma vez que as comissões são etapas obrigatórias do processo de conversão em lei de uma medida provisória, não existe mecanismo hábil a levar a medida a plenário antes da manifestação dos colegiados. Ao contrário das comissões permanentes, o poder de *gatekeeping* pode ser exercido pelas comissões de MPs, já que esses colegiados podem “fechar as portas” para a tramitação da MP ao não aprovar o respectivo parecer. E são vários os atores da comissão que podem fazer uso desse poder: o presidente da comissão, que não agenda as reuniões; o relator, que procrastina a apresentação de seu relatório; ou ainda os membros, que não dão quórum às reuniões ou então impedem a aprovação do relatório com recursos regimentais.

Há um fator, no entanto, que limita o exercício desse poder pela comissão. É a natureza ambivalente da medida provisória, funcionando tanto como projeto a tramitar no Congresso quanto como lei vigendo no mundo jurídico. Essa característica altera a estrutura das escolhas disponíveis para os membros das comissões. A decisão de fechar, ou não, as portas para a tramitação da MP não consiste numa escolha entre a manutenção do *status quo* e sua alteração a partir da aprovação do projeto, mas sim entre o *status quo* já alterado pela medida provisória e uma situação onde a matéria é rejeitada após já ter produzido efeitos por algum tempo. Em suma, a consequência de segurar a medida provisória e exercer o “poder de fechar as portas” será a perda de vigência de uma norma que já produziu efeitos jurídicos, o que nem sempre é desejável pela maioria (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

No período analisado, dez medidas provisórias perderam o prazo de vigência nas respectivas comissões. Pode-se dizer que o decurso de prazo das MPs n.º 643, 644, 645, 646 e 649 se deu em virtude do esvaziamento do Congresso Nacional no período eleitoral em 2014, o chamado ‘recesso branco’, o que impossibilitou que as reuniões dessas comissões alcançassem o quórum necessário para a aprovação do parecer. Quanto às outras 5 MPs, de n.º 592, 599, 612, 629 e 653, essas perderam a vigência nas comissões respectivas pelo exercício do veto dos atores acima citados.

Trata-se de um número relativamente baixo, pouco mais de 5%, o que pode ser explicado por três fatores: o elevado risco jurídico de barrar a tramitação de uma medida provisória, norma que já produz efeitos legais; o desgaste político para os membros da comissão, que são ‘responsabilizados’ pela perda de vigência da medida provisória perante os beneficiários da medida; e o controle que o Executivo exerce no processo político, através dos líderes partidários de sua base de apoio, garantindo que a medida seja aprovada na comissão. De todo modo, o poder de *gatekeeping* é um recurso disponível para as comissões de MPs em virtude de seu regramento específico.

#### 4.3 Limitação do emendamento de plenário

Uma etapa fundamental do processo legislativo é o emendamento. Nas Casas legislativas brasileiras, há casos em que o processo de emendamento se encerra nas comissões, de modo que o plenário não tem mais como apresentar emendas. No entanto, como falta de poder de agenda às comissões, o projeto por elas emendado e aprovado não será necessariamente debatido em plenário. Assim, nada impede que o plenário “engavete” um projeto apresentado por uma comissão, projeto esse que o plenário não tenha mais capacidade de emendar, e apresente um novo no lugar, de acordo com suas preferências.

Nas comissões de medidas provisórias, surge a possibilidade de se limitar o emendamento do plenário e ainda garantir que a medida seja pautada nos plenários. Por força do art. 4º da Resolução nº 1/2002-CN, o prazo para a apresentação de emendas é único, ocorrendo nos seis dias que se seguem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. Após esse prazo, apenas o relator, no âmbito das comissões, pode inovar e acrescentar outros dispositivos que julgar pertinente.<sup>3</sup> Quando as MPs chegam aos plenários, não é possível mais a apresentação de emendas, podendo-se apenas apresentar destaques para votação em separado das emendas já apresentadas perante a comissão mista.

O prazo único para emendamento é aberto para todos os parlamentares, não apenas para os membros da comissão. Mas esse emendamento único ocorre em fase ainda bastante

---

<sup>3</sup> Essa interpretação foi formalizada pelo Presidente da Câmara dos Deputados em pronunciamento feito no dia 19 de junho de 2012, ocasião em que se consolidou o entendimento de que, em plenário, “as possibilidades de alteração do texto cingem-se, assim, à aprovação de destaques e emendas aglutinativas” (**Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXVII – Nº 101, 20 de junho de 2012, p. 22394-22396).

prematura do processo de tramitação das medidas provisórias, quando os efeitos da medida ainda não se fizeram sentir politicamente. Como lembram Amorim Neto e Tafner (2002), o Congresso se vale de mecanismos de *alarmes de incêndio* para monitorar os efeitos práticos de uma MP, ouvindo as partes envolvidas pela norma. Esse monitoramento requer tempo para que as medidas repercutam na sociedade e as demandas cheguem ao Congresso. O emendamento único nos seis dias iniciais de vigência da MP não consegue captar todos esses efeitos, e, portanto, é um emendamento falho e insuficiente.

Uma vez que concentra a maior parte do tempo de tramitação da medida provisória, a comissão tem condições de fazer esse monitoramento dos efeitos da medida e assim aperfeiçoar o texto. Apesar dos membros da comissão ficarem submetidos à mesma limitação dos demais parlamentares quanto ao emendamento, o relator tem a prerrogativa de apresentar novas emendas durante a apreciação da MP na comissão, sendo o único ator a poder inovar após o prazo de emendamento único. O trabalho da comissão, assim, não se resume à aprovação de um parecer instrutivo da MP, mas consiste em apresentar aos plenários um texto que capte as demandas da sociedade após a MP já ter surtido efeito durante algum tempo.

Dessa forma, a comissão possui prevalência em relação aos plenários no que se refere ao processo de emendamento. Como não haverá outra oportunidade de alterar o texto da medida provisória com emendas novas, o parecer da comissão, o qual contém o texto alterado com as emendas do relator, alcança importância ímpar no processo de aprovação da MP.

#### 4.4 Poder de barganha e a vantagem estratégica das comissões

Não dispondo de prazo determinado para aprovar o parecer, as comissões podem “escolher” o momento oportuno de enviar a medida provisória aos plenários. Evidentemente, esse envio depende da composição de acordos políticos entre os partidos que permita a aprovação do parecer pela maioria dos membros das comissões. Mesmo assim, essa vantagem estratégica que faz a comissão deter a MP pela maior parte de seu tempo de tramitação pode conferir-lhe elevado poder de barganha.

Suponha o seguinte caso (e não é difícil de deparar-se com ele na prática): a base do Governo, que é majoritária nos plenários, é a favor da medida provisória da maneira como ela foi editada pelo Presidente da República, mas a comissão altera o texto original da medida e aprova um parecer com várias emendas distributivistas. Para aumentar a probabilidade de que seu texto seja aprovado pelos plenários, a comissão ‘segura’ ao máximo a MP, enviando-a apenas no final do prazo de vigência da medida, de 120 dias. Diante do escasso tempo para apreciação, o plenário da Câmara não consegue avaliar quais emendas deverão ser mantidas e quais retiradas, ou, mesmo se fizer essa avaliação, não tem tempo hábil para costurar acordos com todos os partidos nesse sentido. Assim, é forçado a aprovar a MP da forma como veio da comissão, ou com poucas alterações possíveis. Já no plenário do Senado, a MP chega no limite

do prazo de vigência, e essa Casa não tem alternativa senão aprovar o texto tal qual veio da Câmara, porquanto se houver qualquer alteração, a medida ainda teria de ser apreciada pela Câmara, e não haveria tempo para tanto.

Esse exemplo revela o poder de barganha que as comissões possuem pelo simples fato de controlarem o elemento temporal no processo de apreciação das medidas provisórias. A tática de “segurar” a MP e “esticar a corda” de negociação com o plenário confere à comissão vantagem na imposição de seu texto. Essa estratégia foi usada diversas vezes pelas comissões. A MP nº 595/2012, a chamada “MP dos Portos”, é reveladora desse mecanismo. A medida alterou profundamente o marco jurídico do sistema portuário brasileiro, e sua aprovação era vital para o planejamento político do Executivo.

A MP 595 foi editada pela Presidente em dezembro de 2012, e o último dia do prazo de vigência era no dia 16 de maio de 2013. Após realizar 11 reuniões, a comissão aprovou o parecer apenas no dia 24 de abril, retendo a medida provisória durante 75% do seu tempo total de 120 dias de vigência. Os plenários da Câmara e do Senado teriam menos de um mês para analisar um texto alterado pela comissão, de 76 artigos, tratando de um assunto extremamente complexo e crucial para o país. O resultado foi similar ao exemplo dado acima.

Para vencer os obstáculos à aprovação da medida, a Câmara reuniu-se por 40 horas seguidas, aprovando a medida no último dia do prazo, em 16 de maio de 2013. A emblemática sessão de votação da “MP dos Portos” entrou para a história da Câmara dos Deputados como a mais longa dos últimos 40 anos de história<sup>4</sup>. Ao chegar ao Senado, os senadores tinham apenas duas opções: aprovar a medida da forma como veio da Câmara ou rejeitá-la por completo, uma vez que a possibilidade de alteração do texto tornou-se inócua diante da limitação temporal. Debaixo de pesadas críticas da oposição, o Senado aprovou a MP 595 também no dia 16 de maio de 2013, o último dia do prazo de vigência.

A votação dessa matéria gerou grandes desgastes políticos na coordenação Executivo-Legislativo, mas foi sua repercussão interna que levou a mudanças de procedimento no parlamento. Diante da escassez de tempo para apreciar a MP, os plenários da Câmara e Senado viram-se reféns da comissão mista que analisou a medida. A obrigação de apreciação prévia das MPs pelas comissões mistas e a inexistência de um prazo regimental para tanto de fato colocava os plenários em situação delicada, sempre correndo contra o tempo para apreciar as MPs.

Diante dessa fragilidade, o primeiro a se manifestar foi o Senado. Na mesma sessão em que aprovou a MP 595, ou seja, em 16 de maio de 2013, o Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, firmou o compromisso, dali em diante, de não mais receber medidas provisórias com

---

<sup>4</sup> Conforme noticiado pela Agência Câmara: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/442622-SESSAO-DE-VOTACAO-DA-MP-DOS-PORTOS-FOI-A-MAIS-LONGA-DOS-ULTIMOS-40-ANOS,-DIZ-ALVES.html>>

menos de 7 dias para o fim do prazo de vigência.<sup>5</sup> Logo mais, a Câmara igualmente se manifestou a respeito, também no intuito de garantir um prazo mínimo para a apreciação da medida provisória no plenário. Na sessão do dia 9 de setembro de 2013, o Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves, comunicou ao plenário a decisão de não mais receber MP da comissão com prazo inferior a 15 dias úteis do encerramento da vigência.<sup>6</sup>

As decisões dos Presidentes da Câmara e do Senado expõem uma tentativa de reação à concentração de poderes nas comissões mistas. Dessa forma, a ausência de prazo regimental para a apreciação dos respectivos pareceres nas comissões mistas foi suprida pelos prazos estabelecidos internamente por cada Casa, por decisão de seus Presidentes. Em tudo isso, no entanto, fica mais e mais evidente o poder de barganha que as comissões de medidas provisórias alcançaram pelo controle do prazo de tramitação dessas proposições.

#### 4.5 Especialização das discussões e ganhos de informação

A necessidade de ser apreciada previamente por uma comissão fez com que as medidas provisórias fossem mais debatidas, proporcionando ganhos informacionais aos plenários. Essa constatação é inquestionável diante das inúmeras reuniões realizadas pelas comissões, da realização de várias audiências públicas, da discussão da MP por um tempo considerável dentro do parlamento, em três arenas distintas, além do trabalho mais transparente dos relatores.

Na sistemática anterior, onde as comissões não se reuniam e a apreciação da medida provisória se dava diretamente nos plenários, o processo de discussão era conduzido quase unilateralmente pelo relator de plenário. Apesar de trancar a pauta a partir do 46º dia de vigência, a MP só tinha sua discussão iniciada quando o relator apresentava seu texto. Até esse momento, os demais parlamentares ficavam em inércia, apenas assistindo as negociações do relator com os ministérios. A discussão em plenário, por ser etapa avançada e acelerada, não conseguia munir os parlamentares de informações adequadas às votações. O déficit informacional na análise das MPs era suprido apenas parcialmente, mediante os mecanismos de “alarme de incêndio” e pelo trabalho das assessorias técnicas.

Esse quadro sofreu uma drástica reversão com a constituição das comissões de medidas provisórias. As arenas decisórias menores facilitaram o trabalho de coleta de informações sobre as MPs, através, por exemplo, das audiências públicas com especialistas no assunto. Desde 2012, foram realizadas 56 audiências públicas pelas comissões de medidas provisórias, número nada desprezível ante a prática anterior.

A audiência democrática e transparente dos setores afetados por uma medida provisória tem o condão de propiciar novas informações aos atores envolvidos no processo decisório. Mesmo que a comprovação de que o relator e a comissão efetivamente se valeram das

---

<sup>5</sup> **Diário do Senado Federal**, Ano LXVIII, n. 71, 17 de maio de 2013, p. 26802.

<sup>6</sup> **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXVIII, n. 156, 10 de setembro de 2013, p. 39405-39406.



informações trazidas pelos convidados nas audiências públicas seja difícil, o fato é que as audiências públicas formalizam atores e argumentos envolvidos no processo de discussão das medidas provisórias. Assim, embora a utilização das informações pelo relator possa ter sido mínima, a publicização dos vários pontos de vista constitui, por si, um ganho informacional ao parlamento como um todo, já que argumentos antes levados apenas ao gabinete do relator agora se tornaram públicos, podendo ser consultados inclusive na apreciação em plenário.

Além das diversas audiências públicas realizadas, o ganho informacional foi obtido mediante o debate mais aprofundado das medidas provisórias dentro das comissões, que contou com a participação ativa dos membros. O próprio trabalho dos relatores contribuiu para minimizar as assimetrias de informações entre o texto das MPs e seus efeitos práticos. Diferentemente dos relatores de plenário, os relatores das comissões têm seus trabalhos monitorados de perto pelos outros parlamentares. Como a comissão consiste numa arena decisória bem menor que o plenário, seus membros têm condições maiores de avaliar e contestar o trabalho do relator.

Naturalmente, esse controle político faz com que os relatores executem um trabalho minucioso na confecção de seus relatórios, porquanto terão de convencer seus pares na aprovação do texto na comissão e ainda nos dois plenários. Não obstante alguns relatores possam esconder informações relevantes dos demais membros, o processo de discussão nas comissões gera uma exposição política que exige explicações acerca das escolhas feitas no relatório. Os ganhos informacionais com a transferência do processo decisório para as comissões e a atuação dos relatores, portanto, superam eventuais manipulações de informações.

#### 4.6 Auto seleção e aumento da pressão distributivista

O lugar em uma comissão destinada a analisar determinada medida provisória passa a ser um lugar de poder e prestígio dentro do parlamento. Primeiramente, a importância das MPs dentro do sistema político brasileiro cria uma visibilidade propícia aos objetivos políticos dos parlamentares, que, atuando nas comissões, podem colher frutos dessa exposição junto aos seus redutos eleitorais. Além disso, a participação nas comissões abre canais de comunicação importantes entre o parlamentar e os órgãos do governo, dando a ele acesso aos demais tomadores de decisão no Executivo. Por fim, a garantia de que a MP será pautada e contará com o empenho do governo para sua aprovação a torna objeto de todo tipo de emenda, de parlamentares que querem que seus projetos “peguem carona” na tramitação urgente da MP.

O modelo regimental adotado, de constituir comissões *ad hoc* para cada medida provisória, permite que os parlamentares sejam acomodados de acordo com suas preferências temáticas. Somado a isso, tem-se o fato de que as MPs tratam dos mais variados temas, como assuntos financeiros, trabalhistas, sociais, agrários, educacionais etc. Essa variedade de temas e

de comissões cria um espaço amplo para que os parlamentares integrem as comissões de seus interesses.

O processo de designação dos membros obedece ao disposto no art. 2º da Resolução nº 1/2002-CN. Depois de publicada a medida provisória, cabe aos líderes partidários fazer as designações dos membros em determinado prazo. Caso não façam, o Presidente do Congresso fará a designação, escolhendo preferencialmente líderes e vice-líderes partidários. Mas a qualquer momento os líderes podem substituir os parlamentares indicados e nomear outros. No fim, as comissões são compostas em parte por líderes e em grande parte por membros ligados ao tema da medida provisória.

O caso de duas comissões que se constituíram em datas próximas e trataram de medidas provisórias diversas, as de nº 621 e 627, ilustrativo a forma de composição das comissões. A MP nº 621 criou o “*Programa Mais Médicos*” do governo federal, política pública de importância nodal para a administração de Dilma Rousseff. Já a MP nº 627 alterou profundamente as regras sobre a legislação tributária federal, impactando a atuação das empresas nacionais. Como se vê, são MPs diametralmente opostas, mas editadas em datas próximas.

Analisando a área de formação dos membros da Câmara, titulares e suplentes, na data de votação do relatório, tem-se a distribuição disposta nos Gráficos 3 e 4 abaixo:

Gráfico 3  
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 621

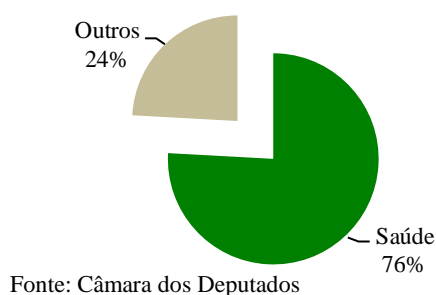
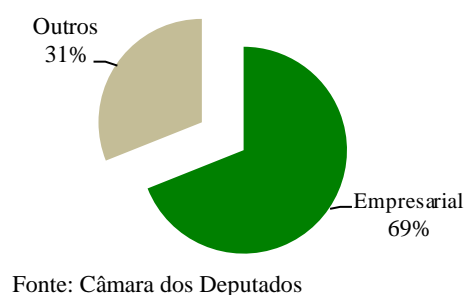


Gráfico 4  
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 627



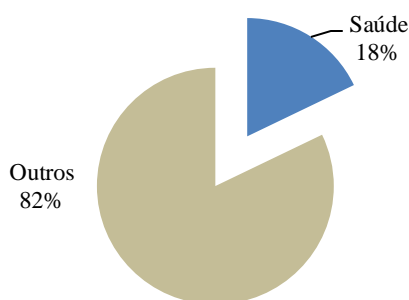
Quanto à MP 621, foram agrupados na categoria “*Saúde*” todos os deputados com formação e atuação em medicina, enfermagem e farmácia, agrupando-se em “*Outros*” todos os demais. Já com relação à MP 627, a categoria “*Empresarial*” englobou deputados que se declararam empresários, comerciantes, economistas, administradores, e também advogados, em virtude de a medida provisória tratar de tema de direito tributário.

É visível como a composição de ambas as comissões mudou radicalmente. Dos 30 deputados que compõem a comissão entre titulares e suplentes, apenas um deputado foi comum às duas comissões. Operou-se, portanto, um processo de distribuição das vagas nas comissões

conforme as áreas de interesse dos deputados. A esmagadora maioria dos deputados tem familiaridade com os temas das medidas provisórias respectivas, seja pela afinidade da área de formação ou de atuação.

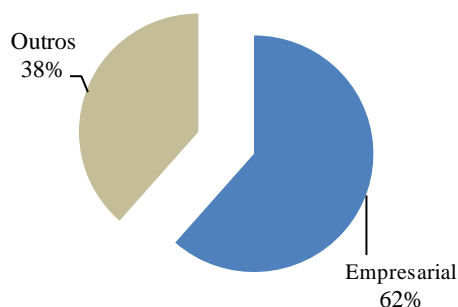
Já os Gráficos 5 e 6 demonstram a distribuição dos parlamentares nas mesmas comissões, mas agora com relação ao Senado. Conforme se observa, no Senado a distribuição das vagas nessas comissões não se opera segundo as áreas de formação e atuação dos senadores:

Gráfico 5  
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 621



Fonte: Senado Federal

Gráfico 6  
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 627



Fonte: Senado Federal

Outros fatores explicam esse padrão diferenciado. Enquanto que na Câmara apenas um deputado integrou as duas comissões, esse número no Senado sobe para 15. Dito de modo inverso, a diferença da composição de uma comissão para outra está em apenas 11 senadores. Ademais, a proporção de líderes e vice-líderes que integram as comissões é superior à metade dos membros. A composição dos membros no Senado não se alterou tanto de uma comissão para outra, e o processo privilegiou os líderes partidários. Obviamente, como o Senado é um órgão bem menor que a Câmara, é de se esperar que haja repetição de senadores ao longo das comissões.

Esses exemplos, apesar de isolados, apontam para tendências gerais, observadas na prática das comissões mistas. A análise da composição dos membros mostrou que na Câmara é seguido o critério por área de formação, ao passo que no Senado o critério orientador da indicação dos membros é o exercício da liderança partidária. A possibilidade de auto seleção dos membros é então uma realidade factível, sobretudo na Câmara dos Deputados.

Segundo a abordagem distributivista, o processo auto seletivo de composição das comissões tem o potencial de aumentar as pressões distributivistas em torno da medida provisória. Vale dizer, como a comissão se constitui em um *locus* de disputa de recursos financeiros e políticos, parlamentares ligados entre si pela afinidade com determinado tema irão brigar pela distribuição desses recursos.

Os indícios de auto seleção na composição das comissões de medida provisória podem levar a um aumento na pressão distributivista. As comissões podem utilizar o arsenal de poderes

para fazer valer suas pretensões, na forma de emendas distributivistas, e assim conseguir a aprovação em plenário. A Tabela 1 abaixo apresenta vestígios da validade da hipótese do aumento da pressão distributivista. A tabela demonstra o número total de medidas provisórias aprovadas e o número total de dispositivos vetados antes e depois da decisão do STF na ADI 4029, com as respectivas médias dos valores.

**Tabela 1** - Relação de dispositivos vetados e MPs aprovadas

	<b>Antes da decisão do STF</b> (01/2011-02/2012)	<b>Após a decisão do STF</b> (03/2012-12/2014)
MPs aprovadas	28	55
Dispositivos vetados	38	380
<b>Média</b>	<b>1,35</b>	<b>6,9</b>

Fonte: Presidência da República

O aumento do número de dispositivos vetados indica maior confronto entre as preferências políticas do Executivo e do Legislativo. Na sistemática de tramitação sem as comissões mistas havia reduzido número de vetos, revelando uma coordenação mais harmônica entre Executivo e Legislativo quanto à aprovação do texto da medida provisória. Já no modelo atual, o número de vetos sofreu um grande salto.

Esse aumento pode ser atribuído a outras variáveis, como o momento político e econômico e o desgaste da relação do governo com sua base parlamentar, mas certamente a mudança no procedimento das MPs contribuiu para esgarçar a relação do Executivo com o Congresso. Os dados, então, sugerem um aumento da pressão distributivista que teve de ser barrada pela Presidente da República mediante o veto – e os vetos ainda não captam os outros tantos dispositivos em que o Executivo teve de ceder ao parlamento.

#### 4.7 Controle do processo pelos líderes partidários

A despeito de toda a complexidade do processo decisório após a inclusão das comissões mistas, o alto índice de aprovação indica que ainda se manteve um controle político mais ou menos estável. A atuação individual dos parlamentares aumentou, dando a eles maior capacidade de influir no processo, e a constituição de várias comissões dispersou o processo de apreciação das medidas provisórias, mas a atividade política dos líderes representou uma contenção importante às forças centrífugas do processo decisório.

Tem se estabelecido na literatura a percepção de que o processo decisório dentro do Congresso seria altamente centralizado nas mãos dos líderes partidários. O desenho institucional e a distribuição desigual de recursos legislativos acabam por privilegiar os líderes no processo legislativo. Esse padrão de centralização também foi observado na nova sistemática das comissões de medidas provisórias. Interpretações regimentais e práticas consolidadas, entre outros mecanismos, conferiram aos líderes partidários poderes elevados na tramitação das MPs. O art. 88 do Regimento Interno do Senado, por exemplo, prevê que a eleição para a escolha dos

cargos de presidência da comissão seja feita em escrutínio secreto, e essa regra é o que baliza o processo de escolha nas comissões mistas de medida provisória. O escrutínio secreto incita ao confronto direto no voto e permite o lançamento de candidaturas que contrariem o governo.

No entanto, o que se observa na instalação das 77 comissões é que em nenhuma delas a escolha dos cargos deu-se por eleição no voto, contrariando o dispositivo regimental. Ao contrário, a prática estabelecida foi a seguinte: os líderes partidários indicavam determinados parlamentares para ocuparem os cargos nas comissões, e esses eram então aclamados pelos colegiados, tornando desnecessário o processo de eleição por voto. A atuação dos líderes, assim, centralizou o processo de escolha dos cargos, evitando que os parlamentares, individualmente, lançassem candidaturas avulsas ou contrariassem os nomes indicados. É significativo que em todas as comissões o processo tenha se dado dessa forma, não obstante a regra regimental determinar procedimento diverso.

E não apenas o controle do processo de escolha dos cargos ficou a cargo dos líderes partidários, mas os cargos de presidência foram todos controlados pelo Executivo. O Quadro 1 abaixo mostra o controle absoluto do governo nas 77 comissões de medidas provisórias. Com apenas duas exceções, as MPs n.º 587 e 593, que foram comandadas pelo PSDB, todas as outras 75 comissões tiveram parlamentares da base do governo como presidentes. As presidências da Câmara estão designadas pelas siglas dos partidos. Já no Senado a designação é pelos blocos partidários, onde “*Maioria*” indica o Bloco da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV), “*Governo*” indica o Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PCdoB/PSOL) e “*União e Força*” indica o Bloco União e Força (PTB/PR/PSC/PRB), todos integrando a base de apoio ao governo federal.

**Quadro 1** - Presidências das comissões de medidas provisórias por partido/bloco parlamentar

MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.
562	Maioria	576	Maioria	587	PSDB	600	Governo	612	Maioria	627	Governo	638	União e Força	649	Governo
563	PT	577	PT	589	PT	601	PT	613	PMDB	628	PT	639	PMDB	650	PMDB
564	Governo	578	Governo	590	Governo	602	Maioria	614	Governo	629	Maioria	640	Governo	651	Maioria
565	PP	579	PT	591	PMDB	603	PT	615	PMDB	630	PMDB	641	PT	652	PT
567	Maioria	580	União e Força	592	Maioria	605	Maioria	617	Maioria	631	Governo	643	Maioria	653	Governo
568	PT	581	PMDB	593	PSDB	606	PMDB	618	PT	632	PMDB	644	PMDB	656	PT
570	Maioria	582	Governo	594	Maioria	607	União e Força	619	Governo	633	Maioria	645	Governo	657	Governo
571	PT	584	PMDB	595	PT	608	PT	620	PMDB	634	PT	646	PT		
574	Governo	585	União e Força	597	Maioria	609	Governo	621	Maioria	635	Governo	647	Maioria		
575	PT	586	PT	599	PMDB	610	PT	623	PT	636	PMDB	648	PMDB		

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados.

O controle da comissão segundo os interesses partidários dá outra perspectiva à auto seleção dos membros das comissões segundo suas preferências. A acomodação dos parlamentares nas comissões de seu interesse produz pressões distributivistas, mas que são amenizadas pelo controle partidário dos colegiados. Trata-se de um cálculo político que agrada tanto a bancada, ao indicar os parlamentares para as comissões segundo suas preferências, quanto os líderes, ao manter controle político sobre as comissões.

Outro fator que reforçou a “centralização” das lideranças no processo decisório disperso das comissões foi a atuação assídua e firme do líder do governo no Congresso Nacional, Senador José Pimentel. Contrariando norma regimental, que dispõe que o processo de instalação da comissão deve ser conduzido pelo parlamentar mais idoso até a eleição do presidente, o líder do governo avocou para si essa tarefa. Dessa maneira, ele pôde orientar o processo segundo os desígnios do governo e dos líderes partidários, evitando os riscos decorrentes da descontinuidade entre uma comissão e outra. Sua atuação permitiu também firmar entendimentos e interpretações regimentais e consolidar uma jurisprudência ao longo de todas as comissões, minimizando os efeitos da dispersão do processo decisório.

Por fim, verificou-se uma notória concentração dos recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários. Decidindo questão de ordem levantada em sessão conjunta em 12 de dezembro de 2012, a presidência do Congresso afirmou que se aplica o Regimento Comum às comissões mistas, garantindo assim as prerrogativas dos líderes. Esse entendimento gerou algumas distorções. Por exemplo, a possibilidade de apresentar requerimentos de destaque para votar, em separado, emendas ou trechos específicos do relatório ficou restrita aos líderes. Um membro da comissão que toma parte nas discussões durante toda a tramitação da medida provisória na comissão não tem a prerrogativa de apresentar requerimento de destaque, enquanto que qualquer líder partidário da Câmara ou Senado poderá fazê-lo.

Outro recurso legislativo importante é o pedido de verificação de quórum, instrumento amplamente utilizado para obstruir votações, quando se repete nominalmente determinada votação realizada pelo processo simbólico. Trata-se de outro recurso exclusivo dos líderes partidários em detrimento dos membros da comissão. Se por um lado a grande quantidade de líderes tem o potencial de causar paralisias decisórias, por outro torna mais fácil a composição de acordos, que não precisam contemplar os interesses de todos os parlamentares.

## **5 Conclusões**

A decisão do STF em 2012, na ADI 4029, alterou a prática estabelecida no Congresso de empurrar para os plenários todo o processo decisório referente às medidas provisórias. A inclusão das comissões mistas no processo de avaliação das MPs provocou efeitos políticos inclusive na relação Executivo-Legislativo. A incorporação de mais uma arena de debates no

trâmite das MPs – matéria de importância-chave para o presidencialismo brasileiro – afetou o comportamento dos atores e demandou um rearranjo das forças políticas dentro do parlamento.

Por um lado, as comissões mistas representaram um aprimoramento do processo decisório travado no Congresso, já que permitiram maiores debates e ganhos informacionais. A maior transparência do processo decisório, a participação mais ativa de outros atores, a realização de debates e audiências públicas dentro de colegiados menores, e a atuação mais exposta dos relatores, foram todos fatores que contribuíram para a redução de incertezas e os ganhos de informação na apreciação das MPs em plenário. Migrou-se do modelo antigo, do “império do relator de plenário”, para uma sistemática mais aberta e democrática, o que fortaleceu o parlamento como órgão de tomada de decisões.

Por outro lado, o delineamento institucional das comissões de medidas provisórias dotou esses colegiados de alguns poderes especiais, não disponíveis a outras comissões do parlamento. A plena possibilidade de exercer o poder de *gatekeeping*; a limitação do emendamento de plenário; e a vantagem estratégica das comissões em relação aos plenários, que controlam o elemento temporal da tramitação e por isso aumentam seu poder de barganha, são algumas das prerrogativas que fazem das comissões de medidas provisórias órgãos singulares de todo o Congresso.

O exercício pleno desses poderes teria o potencial de estagnar o processo de apreciação das medidas provisórias. Será que o Congresso aproveitou essa mudança procedimental para se impor ao Executivo e rejeitar ou deixar de aprovar as medidas provisórias que constantemente trancam a pauta de votações? Os números indicados sugerem que não. Como visto, no período analisado, apenas 5 medidas provisórias perderam eficácia, num universo de 77, o que pode ser explicado pela vigência imediata da medida provisória, o que muitas vezes torna sua revogação indesejada pela insegurança jurídica.

Uma vez que o processo de apreciação das medidas provisórias não paralisou com a nova sistemática, outra hipótese é que os parlamentares tenham feito uso dos poderes das comissões mistas para aprovarem emendas distributivistas, impactando, assim, na relação Executivo-Legislativo. Aponta no sentido dessa hipótese os indícios apresentados de que o processo de composição das comissões seria auto seletivo, contribuindo para o aumento da pressão distributivista.

O aumento explosivo dos dispositivos vetados de medidas provisórias após a decisão do STF é outra evidência que corrobora essa hipótese. Por mais que os vetos possam refletir outras variáveis da equação política, como a relação do Governo com sua base, é certo que a medida provisória se constitui como o principal instrumento legislativo à disposição do Presidente, e que mudanças na forma de apreciação desse instrumento certamente impactam na relação Executivo-Legislativo.

O resultado desses dois efeitos – aumento dos poderes das comissões e aumento da pressão distributivista – é a elevação considerável do custo de aprovação dessas matérias para o governo. Três elementos demonstram esse aumento: a dispersão do processo decisório, a dificuldade de mobilizar os parlamentares para as votações e a multiplicação dos pontos de veto.

A dispersão do processo decisório tornou-se evidente com a incorporação de mais uma arena ao processo político. E como para cada medida provisória é criada uma comissão específica, não se trata, a rigor, de mais uma arena decisória, mas de várias outras arenas, tantas quanto forem o número de MPs editadas. Essa pulverização dificulta o controle do processo pelo governo em razão da descontinuidade entre uma comissão e outra.

Existem ainda dificuldades de ordem prática, já que o governo deve mobilizar sua base de apoio no Congresso para dar quórum nas reuniões de todas essas comissões. Isto significa um esforço hercúleo para levar parlamentares aos locais das reuniões. Com a dinâmica acelerada da atividade política, a questão dos quóruns é um problema significativo. O fato de serem comissões mistas agrava ainda mais a questão, pois a agenda de atividades distinta entre Câmara e Senado deve ser conciliada para se encontrar data e horários adequados à participação de deputados e senadores.

O aumento do custo de aprovação das medidas provisórias para o governo pode ser visto, por fim, na multiplicação dos pontos de veto. Ora, as regras regimentais que regem as comissões mistas dão vários poderes aos líderes partidários, facilitando mecanismos de obstrução parlamentar. Por exemplo, todos os líderes partidários no Senado e na Câmara têm as prerrogativas de, nas comissões, pedir verificação nominal das votações e apresentar requerimentos de destaque para votação em separado de trechos do relatório. São recursos que virtualmente impedem a votação de qualquer medida provisória. A multiplicação dos pontos de veto, assim, tornou a aprovação das medidas provisórias nas comissões uma batalha pelo consenso entre os partidos, obviamente também contribuindo para aumentar o custo de aprovação da matéria.

Embora todos esses efeitos tenham aumentado os custos de aprovação das medidas provisórias para o governo, o fato é que o índice de aprovação permaneceu bastante alto. Como visto, apenas 5 MPs, num universo de 77, perderam a eficácia por atuação ativa das comissões. Qual seria então a explicação para esse fenômeno? A resposta está na concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, permitindo certa estabilidade na condução política do processo de apreciação das medidas provisórias.

Seja pelo controle dos cargos de presidência, pela atuação incisiva do líder do Governo em todas as comissões, seja pela distribuição desigual de importantes recursos legislativos, o fato é que a maior participação individual dos parlamentares e o exercício dos poderes das comissões encontraram barreiras nítidas nas figuras dos líderes. Ademais, diante da imediata produção de efeitos das MPs, torna-se mais vantajoso para os líderes pleitear pela inclusão de



emendas distributivistas do que frustrar a aprovação da MP. Por todas essas constatações, percebe-se que apesar da dispersão do processo decisório com a constituição das comissões mistas no trâmite das MPs, a atuação dos líderes partidários conseguiu manter relativo controle sobre o processo, permitindo alguma estabilidade na tomada de decisões.

Muito mais do que encaixar o fenômeno das comissões de MPs em uma ou outra abordagem sobre as comissões, este artigo buscou avaliar a nova sistemática de tramitação fazendo uso de todo o instrumental teórico disponível, que não é excludente. O resultado é que a inclusão das comissões mistas no processo de aprovação das MPs, após a decisão do STF em 2012, trouxe ganhos informacionais, mas aumentou consideravelmente o custo de aprovação dessas matérias para o governo. No entanto, a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários limitou os efeitos centrífugos do processo decisório, permitindo certa estabilidade no processo e evitando paralisias decisórias.

## Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Medida provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: party government in the House**. University of California Press, 1993.

DEERING, Christopher J.; SMITH, Steven, S. **Committees in Congress**. 3. ed. Congressional Quarterly Inc., 1997.

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 26, p. 59-78, abr.-dez. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem., 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun./2000.

\_\_\_\_\_. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian House of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, Spring 2004.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias**: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

Artigo recebido em: 27/03/2015

Artigo aceito para publicação em: 24/01/2017



**DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE TREINAMENTO E EDUCAÇÃO CONTINUADA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**NEW PUBLIC MANAGEMENT CHALLENGES: A CASE STUDY ON THE POLICY OF TRAINING AND CONTINUING EDUCATION IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES**

Natália Morato Camargos<sup>1</sup>

Carolina Padilha Santos<sup>2</sup>

Ana Cláudia Bernardes Vilarinho<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo investigar a política de formação e capacitação permanente do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados. O estudo analisa teoricamente a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de administração, principalmente quanto à dimensão dos recursos humanos, e tem como *locus* o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR, criado em 1997 em um contexto pós-burocrático. Também foi investigado o surgimento e a evolução das escolas de governo no Brasil. A pesquisa foi realizada a partir da análise quantitativa de dados dos cursos e eventos realizados pelo CEFOR, abrangendo o período entre 2010 e 2014. Cinco critérios foram estabelecidos para a realização da análise: número de eventos e cursos realizados; número de inscritos; número de aprovados; número de reprovados; número de desistentes. Verificou-se um decréscimo quantitativo ao longo do período no número de cursos e de alunos inscritos.

**Palavras-chave:** Administração Burocrática; Administração Gerencial; Treinamento; Educação Continuada; Câmara dos Deputados.

**Abstract:** The article aims to investigate the policy of continuing education and training of staff of the Chamber of Deputies. The study theoretically examine the transition from bureaucratic model to the management model of administration, especially as the size of human resources, and will locus the Training Centre, Training and Improvement – CEFOR, created in 1997 in a post-bureaucratic context. It was also investigated the emergence and evolution of government schools in Brazil. The survey was conducted from the quantitative analysis of data from courses and events held by CEFOR, covering the period between 2010 and 2014. Five criteria were established to carry out the analysis: number of events and courses conducted; number of registered; number of approved; number of disapproved; number of quitters. There was a quantitative decrease over the period in the number of courses and students enrolled.

**Keywords:** Bureaucratic Administration; New Public Management; Training; Continuing Education; Brazilian Chamber of Deputies.

---

<sup>1</sup> Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (natalia.camargos@camara.leg.br).

<sup>2</sup> Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (carolina.santos@camara.leg.br).

<sup>3</sup> Docente do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia - IFB/MEC (2050115@etfbsb.edu.br).

## 1 Introdução

O estudo do Poder Legislativo como entidade da Administração Pública é tema recente na literatura. Apenas em 1970, com o advento das teorias neoinstitucionalistas, é que o estudo passou a ser considerado, sobretudo nos Estados Unidos (POLSBY; SCHIKLER, 2002). No Brasil, a análise do legislativo como objeto de estudo ainda é incipiente. Comumente, este Poder é tido como instituição meramente política, em detrimento da sua estrutura administrativo-organizacional.

Como origem para tal fenômeno, deve-se retomar às antigas teorias de divisão dos Poderes do Estado. Optou-se, no caso brasileiro, pela divisão horizontal de competências, dando origem aos três Poderes existentes: Executivo, Judiciário e Legislativo. A teoria de divisão dos Poderes teve início com Aristóteles e foi consolidada por Montesquieu. Segundo o filósofo e político, cada Poder tem o dever - segundo o critério denominado formal ou subjetivo - de desempenhar uma atividade precípua, específica (MORAES, 2007).

A função típica do Executivo seria administrar. A do Judiciário, julgar, e a do Legislativo, legislar e fiscalizar. Há autores que defendem a tese de que a atividade fiscalizatória precede a legislativa quando se trata das competências dos órgãos legislativos.

No entanto, este modelo se mostra obsoleto diante da complexidade existente na gestão da Administração Pública, razão pela qual, conforme salienta Bastos (1975, p. 98), “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro, onde cada Poder, de certa forma, exerce as três funções jurídicas do Estado”.

Assim, cada Poder passou a desempenhar, além de sua função típica, funções pertinentes originariamente aos demais Poderes, denominadas atípicas.

Como enunciou Santana (2013), embora a função típica do Poder Legislativo seja a atividade legiferante, a função judicante pode ser identificada, por exemplo, quando o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza. Exerce também a função administrativa ao atuar, entre outras atividades, na gestão dos bens públicos sob sua responsabilidade, no provimento do seu quadro de pessoal, no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar sobre seus servidores.

Devido à necessidade de extrapolar a visão restrita dada aos órgãos legislativos, observou-se o desenvolvimento dos estudos legislativos neoinstitucionalistas. Nessa linha, Braga e Miranda (2013, p. 10) assinalam:

O neoinstitucionalismo dos estudos legislativos é uma perspectiva de análise focada sobretudo no funcionamento do Congresso a partir de seus próprios condicionantes internos, em especial suas regras de funcionamento, podendo-se compreendê-lo como a análise de um jogo: importam as regras de ação e de interação entre os jogadores; objetivos pessoais (preferências) são tidos como dados; e o conhecimento das regras do jogo e da ação dos outros participantes é um pressuposto.

## 2 Administração Burocrática x Administração Gerencial

Tendo em vista que o Poder Legislativo deve também ser estudado segundo o prisma organizacional, torna-se importante inseri-lo no complexo contexto de mudanças que vem atingindo toda a Administração Pública.

Comumente, o poder público é tido como burocrático e conservador, ao passo que o mercado privado é visto como referência de métodos inovadores. Dentre as principais disfunções da burocracia, podemos destacar: a internalização das normas; o excesso de formalismo; a resistência a mudanças; a despersonalização dos relacionamentos, devido à impessoalidade excessiva; a padronização das decisões; a conformidade (RUA, 1997).

Desde que Margareth Thatcher e Ronald Reagan iniciaram seus projetos de reforma do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a maior parte dos países passou a se preparar para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais, como assinala Costa (1998).

A primeira tentativa de reforma do Estado brasileiro ocorreu no governo de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964), quando foi elaborado o anteprojeto de Lei da Reforma Administrativa. Porém, apenas em 1967, no governo de Castelo Branco, o Decreto Lei nº 200 (BRASIL, 1967) foi publicado. Os principais objetivos do decreto eram o planejamento, a descentralização, a delegação de competência, a coordenação e o controle. O plano fracassou porque, além de permanecerem as características patrimonialistas, o núcleo estratégico do governo foi enfraquecido.

Apenas em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, é que efetivamente teve início a sonhada reforma do Estado, originada formalmente com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. A chamada “Nova Administração Pública” visava essencialmente ao aumento da governança do Estado, à descentralização do seu aparelho e ao monitoramento via regulação e controle.

Historicamente, a Administração Pública pode ser dividida em três momentos distintos, conforme ensinou o professor Bresser-Pereira (2001):

1. Administração Patrimonialista: nesta fase, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano. Os cargos são considerados prebendas. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que a democracia se fortalece, “a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

2. Administração Burocrática: surgiu na segunda metade do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo característicos da administração patrimonialista. Seus princípios são: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos

cidadãos. Assim, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

3. Administração Gerencial: emerge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da Administração Pública, traduzida na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como principal beneficiário, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Na Administração Pública Gerencial, a estratégia volta-se para a definição dos seguintes objetivos: garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; controle *a posteriori* dos resultados; competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos se tornam cruciais. A ênfase nos procedimentos (meios) se desloca para os resultados (fins) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Rua (1997, p. 143), as principais transformações do modelo gerencial foram “a priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, alternando a dinâmica interna das organizações públicas” e o foco dos serviços públicos para atender às demandas e necessidades dos cidadãos.

A reforma gerencial abordou quatro principais dimensões: institucional-legal; recursos humanos; mercado de trabalho no setor público; dimensão cultural e dimensão de gestão. Os setores do Estado foram divididos em: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos; produção de bens e serviços para o mercado.

A proposta de modernização da administração burocrática, quanto aos recursos humanos, engloba a adoção de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente e de avaliação de desempenho.

Este estudo tem como foco a dimensão de recursos humanos aplicada no setor do núcleo estratégico. O núcleo estratégico é o próprio governo, *lato sensu*. É o setor responsável pela elaboração de leis e de políticas públicas, onde se encontra inserido o Poder Legislativo e, por conseguinte, a Câmara dos Deputados.

O complexo contexto organizacional imposto pela globalização e pela crise do Estado a partir de 1980 foram fatores que reforçaram a necessidade de mudança. Seguindo os preceitos da Administração Gerencial e considerando a importância do estudo e implementação de ferramentas inovadoras de gestão na Administração Pública, este estudo se propõe a investigar a política de programas de educação continuada para os colaboradores da Câmara dos Deputados

no desempenho de sua função atípica: administrar.

### **3 O Surgimento e a Evolução das Escolas de Governo no Brasil**

As primeiras tentativas de sistematização das atividades de formação, capacitação e treinamento de servidores públicos no Brasil remontam à reforma empreendida pelo primeiro Governo Vargas (1930-1945) com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ao qual competia promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União. A criação do órgão representou um marco na tarefa de profissionalizar a Administração Pública brasileira, embora os efeitos da capacitação tenham sido parciais.

Durante o regime militar, houve expansão e fortalecimento da administração indireta em detrimento dos órgãos da administração direta, prevaleceram as práticas patrimonialistas e as contratações sem concursos públicos. Em 1980, durante o período de transição democrática, foi criada a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), representando um importante avanço para a capacitação dos servidores públicos federais. Ainda no período de redemocratização, surgiu a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 1986, inicialmente vinculada à Funcep.

Na década seguinte, com a proposta de reforma gerencial implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da qual se pretendia introduzir ferramentas do mundo corporativo na Administração Pública brasileira, a participação das escolas de governos tornou-se fundamental. Com efeito, o termo “escolas de governo” apareceu pela primeira vez no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) – documento que deu origem à reforma estatal liderada pelo Ministro Luís Carlos Bresser Pereira (1995-1998).

Nesse contexto, a ENAP deixou de ser uma diretoria da Funcep e passou a integrar a estrutura do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Adotou o conceito de “educação continuada” e aplicou-o na capacitação de diversos segmentos de funcionários, assumindo, por meio de seus cursos, a preparação para a mudança. A ENAP fortaleceu também o núcleo estratégico do Estado, com a retomada dos concursos públicos e formação inicial para as carreiras. Entre 1995 e 1999, formou 393 especialistas em políticas públicas e gestão governamental, e 219 analistas de planejamento e orçamento. Além disso, passou a se dedicar a pesquisas ligadas à melhoria da gestão pública (PACHECO, 2000).

Ainda em relação a esse período, cumpre registrar a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, que implantou a reforma administrativa e estabeleceu a criação de escolas de governo como meio de formação e capacitação dos servidores públicos, conforme previsto no artigo 30, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira,

facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Durante o Governo Lula, em 2006, foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), abrangendo órgãos da administração direta e indireta, com a finalidade de ampliar os resultados dos processos de capacitação e tornar mais efetiva a oferta de cursos promovidos pelas escolas de governo. Como forma de apoio à implementação da PNDP, foi criado o Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), sob a coordenação da ENAP. Desde então, são feitas reuniões periódicas com o objetivo de fortalecer e institucionalizar a ação conjunta dessas escolas e assim potencializar a capacitação dos servidores públicos federais (FONSECA et al., 2015).

Atualmente, o SEGU é composto por vinte escolas de governo, assim definidas: Academia Nacional de Polícia (ANP); Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CEAE/PGFN); Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI/INSS); Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD); Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU); Escola de Administração Fazendária (ESAF); Escola de Inteligência (ESINT/ABIN); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE); Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC); Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM/MJ); Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP); Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN/MJ); Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU); Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); Instituto Rio Branco (IRBr/MRE); Universidade Banco Central do Brasil (UniBacen); Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU); Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR).

O principal desafio dessas instituições envolve aspectos quantitativos e qualitativos. De fato, existe um público-alvo de mais de 600 mil servidores que, em algum momento de sua vida profissional, podem recorrer às escolas de governo em busca de capacitação e aperfeiçoamento. Por outro lado, muitas delas são responsáveis pela formação inicial de diversas carreiras, exercendo o importante papel de formar e transmitir conhecimentos especializados aos aprovados em concursos públicos.



Figura 2 – Surgimento e Evolução das Escolas de Governo no Brasil  
Fonte: as autoras (2017).



#### **4 As Diferentes Escolas de Governo no Âmbito da Administração Pública Federal**

A partir da criação do PNDP, as escolas de governo tornaram-se organizações diferenciadas pela persecução de objetivos educacionais, de curto e longo prazo, voltados para as necessidades práticas e específicas da própria Administração Pública. A capacitação do servidor passou a ser encarada como atividade permanente ao longo da sua trajetória profissional; e as instituições de formação e desenvolvimento foram instadas a cooperar e a buscar uma atuação conjunta, por meio do SEGU.

No entanto, se comparadas, tais organizações apresentam forte heterogeneidade. Os principais elementos de diferenciação das escolas de governo são: natureza, estrutura, vinculação institucional e forma de atuação para o desenvolvimento de suas atividades. Existem ainda grandes distinções quanto aos elementos forma de criação, posição da escola na Administração Pública, autonomia formal e relações com os *stakeholders*.

Dentre as escolas integrantes do SEGU, no que se refere ao ato formal de criação, existem escolas que surgiram de Leis Ordinárias, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Academia Nacional de Polícia (ANP); outras são oriundas de Resoluções, como o Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); de Decretos, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF) e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE); do extinto Decreto-Lei, apenas o Instituto Rio Branco (IRBr/MRE); de Ato da Mesa, como o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR); e ainda de Portarias, como a Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU) e a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN/MJ).

A hierarquia do instrumento legal de criação das escolas é importante para se compreender o nível de estabilidade das instituições, pois indica a facilidade com que podem ser modificadas ou extintas. Esse é o teor do excerto abaixo:

Alterações em normativos de escolas criadas por lei ordinária têm de ser objeto de processos legislativos que envolvam, ao menos, o chefe do Poder Executivo e, conforme o caso, ambas as casas do Poder Legislativo. Por outro lado, as escolas criadas por portaria, podem ser extintas ou modificadas por ato administrativo de ministro de Estado, ou mesmo, em havendo delegação, por agentes públicos (FONSECA et al., 2015, p. 36).

As escolas de governo ocupam ainda diferentes posicionamentos na Administração Pública, dependendo de sua função, natureza jurídica, esfera de Poder, órgão de vinculação e abrangência territorial. Nesse sentido, conforme se observa no Quadro 1, existem escolas diretamente subordinadas a uma organização mantenedora e outras com maior autonomia gerencial. Existem escolas ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Há também aquelas com sede em diversas regiões do país.

**Quadro 1** – Comparativo das Escolas de Governo Integrantes do SEGU

<b>Escola</b>	<b>Mantenedora</b>	<b>Órgão de Vinculação</b>	<b>Poder</b>	<b>Tipo de Entidade</b>	<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Função da Escola na Estrutura da Adm. Pública</b>
<b>ANP</b>	Departamento de Polícia Federal (DPF)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas
<b>CEAE/PGFN</b>	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	Ministério da Fazenda (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Unidade de desenvolvimento, articulação e pesquisa
<b>CFAI / INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Ministério da Previdência Social (MPS)	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do INSS
<b>CEAJUD</b>	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Judiciário	Judiciário	Órgão do poder Judiciário	Unidade de formação de desenvolvimento de pessoas
<b>EAGU</b>	Advocacia-Geral da União (AGU)	Advocacia-Geral da União (AGU)	Executivo	Administração Direta	Órgão de direção superior e assessoramento do Poder Executivo	Órgão específico singular
<b>ESAF</b>	Ministério da Fazenda (MF)	Ministério da Fazenda (MF)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Órgão específico singular
<b>ESINT</b>	Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)	Gabinete de Segurança Institucional (GSI)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade organizacional da SPOA
<b>ENAP</b>	--	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
<b>ENCE/IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Órgão específico singular
<b>ENDC</b>	Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Ação de programa ministerial
<b>ENAM/MJ</b>	Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Ação de programa ministerial
<b>ENSP</b>	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Ministério da Saúde (MS)	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Público	Unidade técnico-científica
<b>ESPEN/MJ</b>	Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)	Ministério da Justiça (MJ)	Executivo	Administração Direta	Órgão Público do Poder Executivo	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas e pesquisa
<b>ESMPU</b>		Procuradoria-Geral da República (PGR)	Órgão do Ministério Público da União (MPU)	Órgão do Ministério Público da União (MPU)	Órgão autônomo do MPU	Unidade de formação e desenvolvimento de pessoas

<b>FUNDAJ</b>		Ministério da Educação	Executivo	Administração Indireta	Fundação Pública de Direito Privado	Entidade vinculada
<b>IRBr/MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Executivo	Administração Direta	Órgão do Poder Executivo	Órgão de assessoria do Secretário-Geral
<b>UniBacen</b>	Banco Central do Brasil	Ministério da Fazenda	Executivo	Administração Indireta	Autarquia Federal	Unidade de desenvolvimento de pessoas
<b>ISC/TCU</b>	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas da União	Legislativo	Legislativo	Órgão autônomo vinculado ao Legislativo	Unidade de apoio estratégico
<b>ILB</b>	Senado Federal	Senado Federal	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo	Órgão supervisionado do Senado
<b>CEFOR</b>	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Legislativo	Legislativo	Órgão do Poder Legislativo	Unidade de recrutamento e desenvolvimento de servidores

Fonte: as autoras (2017).

Não menos importante é o nível de autonomia exercido pelas escolas. Muitas delas estão sob o comando de um dirigente máximo no contexto da estrutura organizacional; outras são lideradas por alguém subordinado a outros superiores hierárquicos, o que abre caminho para interferências políticas e normativas. O grau de autonomia também pode ser medido pela capacidade de gestão de seus recursos financeiros. As escolas classificadas como unidades orçamentárias possuem dotações próprias para a realização de seus programas. As denominadas unidades gestoras ou administrativas dependem de outras instâncias da administração, por não contarem com recursos orçamentários específicos.

A forma de atuação e o público-alvo também revelam um perfil diversificado entre as escolas. De acordo com estudo realizado por Fernandes (2015), as formas de atuação encontradas incluem a oferta de capacitação técnica (84% das instituições pesquisadas), desenvolvimento gerencial (80%), programas de acolhimento para novos servidores (74%), ensino a distância (68%) e formação para carreiras (65%). Vide abaixo o levantamento de Fernandes (2015, p. 18):

As atividades de natureza técnica mais comuns são o levantamento de necessidades de capacitação, realizado por 80% das escolas, a organização de eventos (64%) e o desenvolvimento de estudos e pesquisas (57%). Outras atividades com participação relevante são: assessoramento técnico (43%), editoração e publicação (43%), mapeamento de competências (34%), cooperação técnica (28%), recrutamento e seleção (28%) e produção cultural (23%).

A formação acadêmica também tem participação importante, com 46% das escolas oferecendo pós-graduação *lato sensu*, 17% mestrados e 12% graduações, além de 3% doutorados.

Cumpra ainda observar o relacionamento das escolas de governo com seus *stakeholders*: organização mantenedora, órgão de vinculação, instituições demandantes e órgãos

de controle. No geral, conforme relata a pesquisa de Fonseca *et al.* (2015), as escolas mantêm uma relação de harmonia e alinhamento com suas respectivas mantenedoras e órgãos de vinculação. No que diz respeito aos órgãos de controle, constata-se que “estão sujeitas a um monitoramento constante e incisivo de suas atividades, principalmente no que se refere à realização de concursos e gestão dos recursos extra orçamentários” (FONSECA et al., 2015, p. 42).

De igual modo, é positivo o relacionamento entre as instituições demandantes e as organizações de ensino, uma vez que o planejamento, a oferta e a programação dos cursos, bem como o levantamento das necessidades do público-alvo, são feitos de forma compartilhada. De fato, “em muitas escolas, as diretrizes são estabelecidas através de conselhos deliberativos ou instâncias colegiadas com a participação de vários escalões e departamentos das instituições mantenedoras, e órgãos de vinculação (e.g. ENCE, ANP, ENSP, ESINT, ENAP E EAGU)” (FONSECA et al., 2015, p. 43). Isso faz com que a maioria das escolas sejam reconhecidas e valorizadas por seus *stakeholders*.

## 5 Formação e Educação Continuada na Câmara dos Deputados

O *locus* deste trabalho é o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR, órgão criado pelo Ato da Mesa nº 69 de 12 de maio de 1997 (BRASIL, 1997). Vinculado à Diretoria de Recursos Humanos da Casa, o CEFOR é responsável por planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político, relacionadas à educação legislativa, bem como recrutar e selecionar pessoas na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

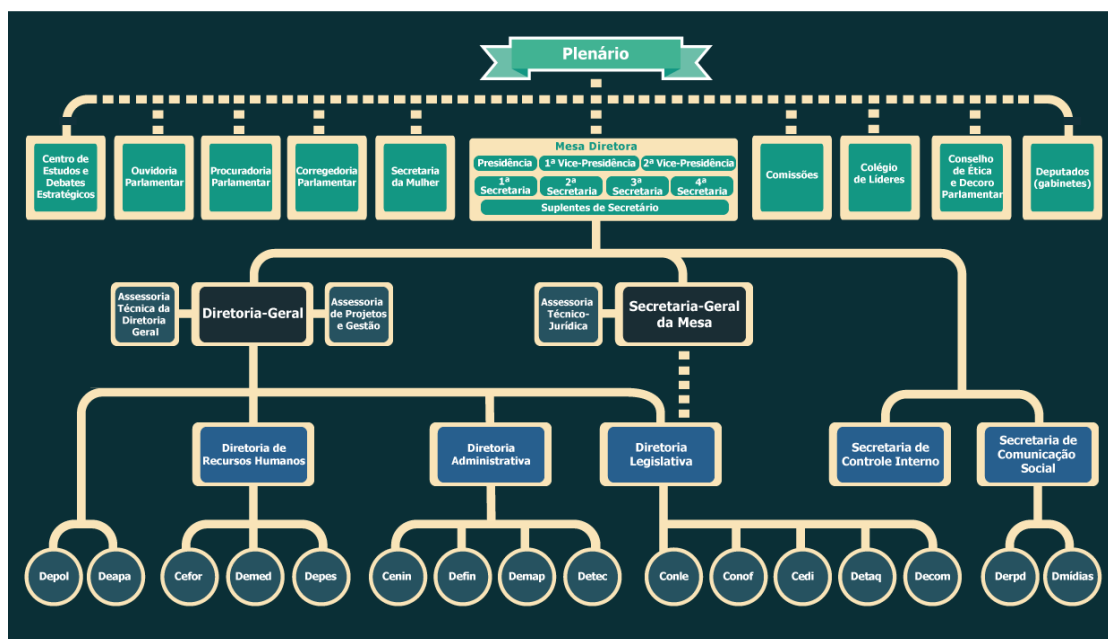


Figura 1 – Organograma da Câmara dos Deputados  
Fonte: Câmara dos Deputados (2015b).

A estrutura do CEFOR subdivide-se em cinco coordenações: Coordenação de Recrutamento e Seleção – CORES; Coordenação de Treinamento – COTRE; Coordenação de Educação para a Democracia – COEDE; Coordenação de Pós-Graduação – COPOS; Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo – COATA.

A CORES é responsável por planejar e acompanhar os concursos públicos realizados pela Casa, realizar avaliações psicológicas dos candidatos nomeados, recrutar estagiários e coordenar as atividades relativas aos estágios curriculares e profissionalizantes, além de planejar e executar processos de recrutamento de seleção internos para cursos de especialização e para o desempenho de função comissionada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

A COTRE realiza o planejamento dos programas relacionados à gestão por competências, visando promover o desenvolvimento integral do servidor, como pessoa e profissional, para o aprimoramento da sua atuação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Atualmente, a COTRE desenvolve um trabalho de avaliação sistemática dos cursos realizados no Centro. O setor é responsável por aplicar um questionário de avaliação nas turmas, consolidar os dados obtidos e repassá-los aos instrutores, como forma de estimular a melhoria constante. Os resultados podem auxiliar na revisão e correção de possíveis falhas e implementação de melhorias dos programas.

A COEDE desenvolve ações “visando ao letramento político dos cidadãos, por meio de diversificadas metodologias, integrando práticas e valores relacionados à representação política e ao processo legislativo na Câmara dos Deputados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

A COPOS atende não apenas os servidores da Casa, mas também demais interessados no saber legislativo. O programa é credenciado pela Portaria nº 51 do MEC de 2005 e oferece cursos de especialização e mestrado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Por fim, a COATA é a unidade responsável por “proporcionar toda a infraestrutura física, didática e de atendimento instrucional indispensáveis à realização dos cursos e eventos promovidos pelo CEFOR” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a).

Para esta pesquisa, foram consideradas as coordenações COTRE e COPOS, por serem as responsáveis por planejar e executar os cursos e eventos voltados, em sua grande maioria, para o público interno, ou seja, para os colaboradores da Câmara dos Deputados, independentemente do tipo de vínculo trabalhista, se servidores efetivos ou não. As demais coordenações dão suporte aos trabalhos do CEFOR ou são responsáveis por atividades não diretamente relacionadas ao objetivo deste estudo, como o recrutamento e a seleção de servidores e o letramento político dos cidadãos, atividade voltada para o público externo, e, por tais motivos, não são abordadas na pesquisa.

Como visto, o CEFOR é uma das escolas de governo integrantes do SEGU, juntamente com as demais escolas do Poder Legislativo: Instituto Serzedello Corrêa (Tribunal de Contas da

União) e Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal). Como principais características do CEFOR, pode-se citar: única escola criada por meio de Ato da Mesa; unidade administrativa vinculada a outras diretorias hierarquicamente, o que diminui sua autonomia organizacional; competência para ministrar cursos a distância, pós-graduação *lato sensu* e mestrado; órgão voltado, majoritariamente, para o público interno; baixa autonomia orçamentária; sede em Brasília.

## **6 Análise Comparativa de Dados do CEFOR**

Como ferramenta de estudo de caso para esta pesquisa, foram comparados empiricamente os resultados obtidos nos últimos cinco anos pelo CEFOR, abrangendo o período entre 2010 e 2014.

Os dados foram obtidos a partir do Sistema de Gerenciamento de Treinamento (SGT), o qual está em funcionamento desde 2000 e é utilizado pela COTRE e pela COPOS. O sistema é responsável por registrar todos os eventos e cursos realizados no CEFOR, contendo dados de data, instrutor, alunos inscritos, aprovados, reprovados e desistentes. A escolha específica das duas coordenações justifica-se pelas suas atribuições: ambas se destinam a formar colaboradores internos, visando promover o desenvolvimento integral do servidor, profissional e pessoalmente. As demais coordenações integrantes da estrutura do CEFOR não são objeto desta pesquisa, pois desenvolvem atividades de planejamento, de suporte para a infraestrutura e de recrutamento e seleção.

Inicialmente, foram levantados os dados dos cursos e eventos realizados pelas duas coordenações no período entre 2010 e 2014. Como forma de viabilizar esta pesquisa, cinco critérios foram selecionados para a realização da análise comparativa: o número total de eventos e cursos realizados; o número total de inscritos; o número de aprovados; o número de reprovados; o número de desistentes. Faz-se necessário registrar que, em 2014, o resultado de 174 inscritos não foi apurado por motivo de não conclusão de determinados cursos, pois estes não foram finalizados dentro do referido ano, inviabilizando o lançamento de seus resultados no sistema SGT.

Observou-se, a partir dos dados analisados, uma queda no número de cursos e eventos realizados no órgão ao longo dos anos delimitados para esta pesquisa. O número total de inscritos também apresentou diminuição, sendo 2011 o ano em que mais pessoas se inscreveram para participar dos cursos e eventos, totalizando 10.840 participantes. O número de aprovados, entretanto, teve um acréscimo proporcional, conforme mostra a Tabela 1. O número de reprovados, proporcionalmente, permaneceu constante ao longo dos anos. Em média, 8% dos inscritos reprovaram nos cursos e eventos. Já o número de desistentes apresentou significativa diminuição. Em 2010, 15% dos inscritos desistiram dos programas antes da conclusão. Já em 2014, a desistência caiu para 6%.

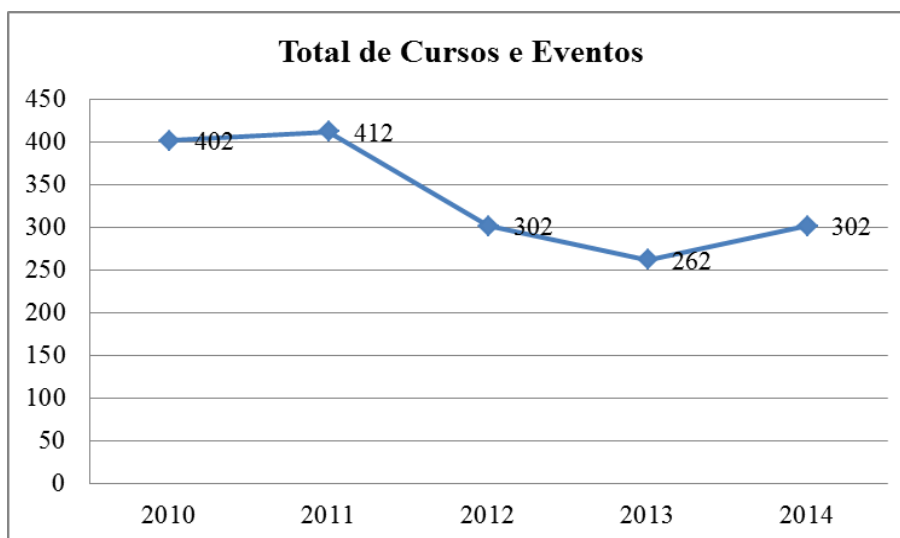
**Tabela 1** – Dados Consolidados do Período de 2010 e 2014

Quesito Comparativo	Ano				
	2010	2011	2012	2013	2014
<b>TOTAL DE CURSOS E EVENTOS</b>	402	412	302	262	302
<b>Inscritos</b>	8822	10840	7332	4017	6787
<b>Aprovados</b>	6775	8603	6125	3044	5714
<b>Reprovados</b>	750	895	540	453	523
<b>Desistentes</b>	1297	1342	667	520	376

Fonte: as autoras (2017).

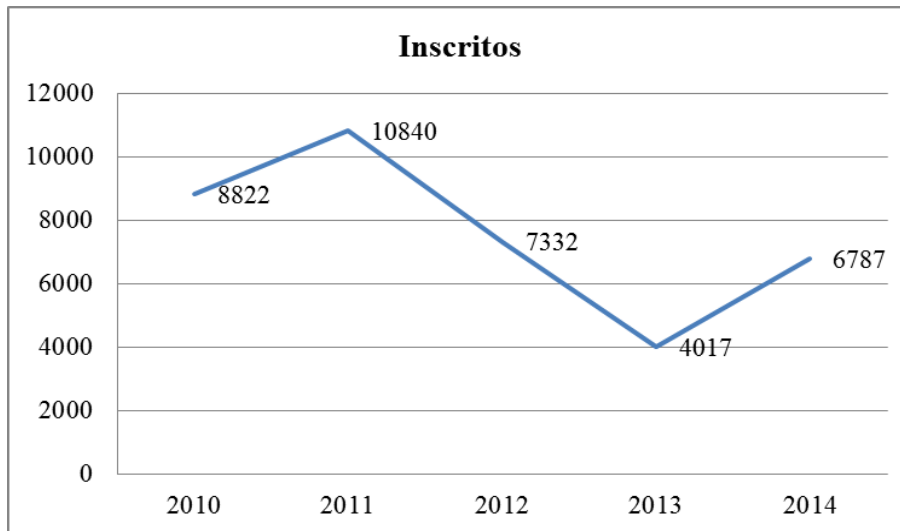
Cabe registrar que a grande maioria dos cursos e eventos oferecidos pelo CEFOR não possuem avaliação formal como método de aferição do resultado dos alunos, sendo a frequência o único critério para se aprovar ou reprovar um aluno. É exigida a frequência mínima de 75% da carga horária para que o participante seja considerado apto. Alguns programas específicos, como os de pós-graduação oferecidos pela COPOS, possuem sistema formal de avaliação.

Caso o aluno atinja carga horária inferior à exigida, é considerado reprovado, mas não desistente. Desistentes são aqueles que, durante o curso ou evento, abandonam a turma. Nestes casos, o aluno pode sofrer uma restrição em seu nome e não poder se matricular novamente em outro evento por 365 dias, conforme regulamenta o Ato da Mesa nº 41/2000 (BRASIL, 2000). Porém, caso o mesmo formalize e justifique a sua desistência para o Diretor do CEFOR, poderá ser liberado da restrição. A liberação ou não fica a critério do Diretor. O formulário de justificativa deve ser assinado também pela chefia imediata do colaborador como condição para que seja aceita. Caso contrário, não é considerada.



**Gráfico 1** – Variação do Critério “Total de Cursos e Eventos”  
Fonte: as autoras (2017).

O critério “total de cursos e eventos” apresentou queda ao longo do período analisado, conforme mostra o Gráfico 1. Entretanto, esse dado isolado não é capaz de indicar se houve acréscimo ou decréscimo qualitativo dos cursos e eventos oferecidos e do próprio CEFOR, órgão responsável pela formação e educação continuada dos colaboradores da Câmara dos Deputados. Tal dado pode estar associado com outros fatores, como disponibilidade de salas, de instrutores e período dos cursos.

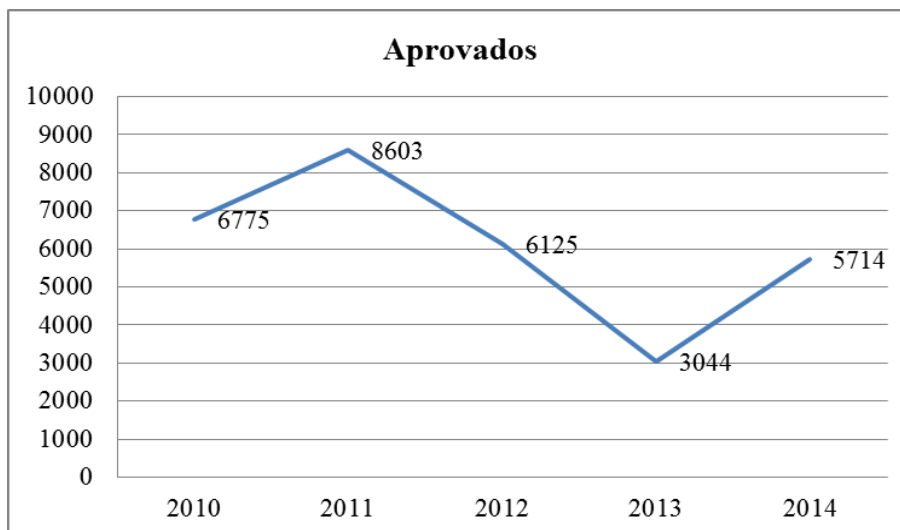


**Gráfico 2** – Variação do Critério “Inscritos”  
Fonte: as autoras (2017).

O segundo critério estudado, “inscritos”, também apresentou decréscimo no período. Fato este que pode estar diretamente relacionado ao critério 1, pois a diminuição da oferta de cursos e eventos acarreta a queda do número de inscritos. Cabe registrar que o CEFOR tem uma estrutura física própria e, portanto, limitada ao número de salas e, conseqüentemente, de cadeiras disponíveis para os alunos. Todos esses fatores podem interferir na variação dos critérios até agora avaliados.

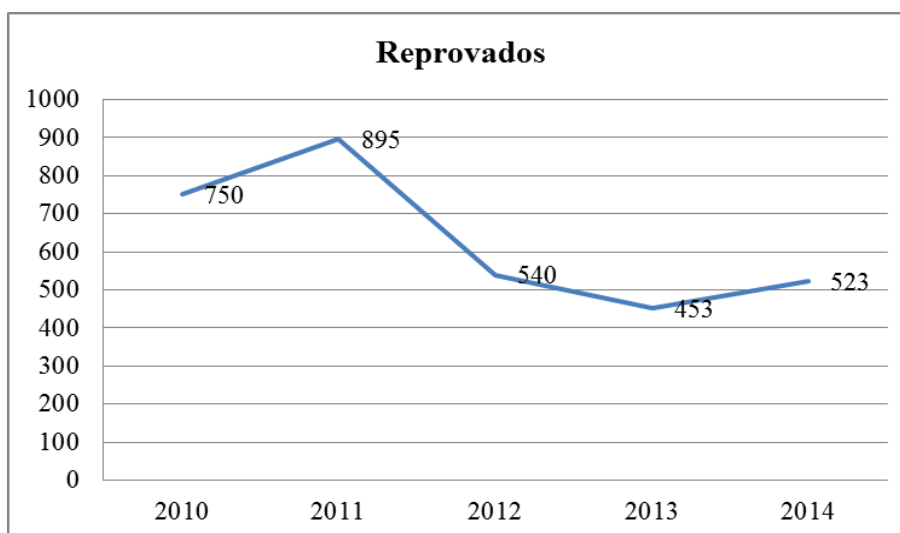
Quanto à estrutura física do CEFOR, anexo localizado em Brasília e próximo à sede da Câmara dos Deputados, existem, atualmente, onze salas de aula disponíveis, sendo três delas salas de informática com computadores para aulas práticas, e um auditório com capacidade para até 122 pessoas. O tamanho das salas é diferente, a menor delas comporta até treze lugares e a maior até cinquenta. Toda a estrutura administrativa que compõe a escola se encontra no mesmo prédio, o que facilita a comunicação entre as diversas coordenações.





**Gráfico 3** – Variação do critério “Aprovados”  
Fonte: as autoras (2017).

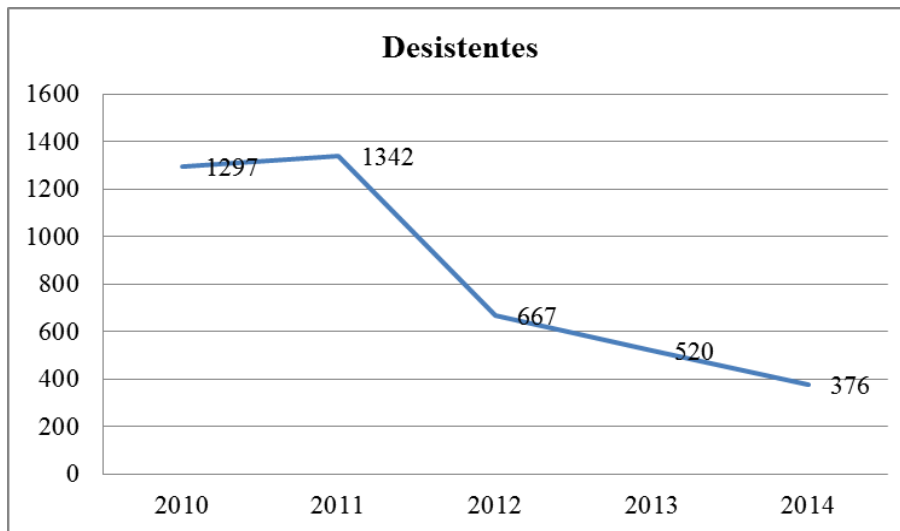
O critério “aprovados”, quando analisado proporcionalmente, não está vinculado às limitações físicas e temporais. Cabe avaliar a variação percentual que o critério sofreu ao longo do tempo, comparando o número de alunos aprovados com o número de inscritos. Em 2010, 77% dos alunos foram considerados aptos; em 2011, 79%; em 2012, 84%; em 2013, 76%; em 2014, 84%. Esses dados mostram uma evolução qualitativa, ao contrário dos dois anteriores, pois comprovam que mais alunos finalizaram os programas com êxito. Os motivos que levam os alunos a permanecerem ou desistirem do curso são diversos, como disponibilidade de tempo, identificação com o tema ou com o instrutor, necessidade do serviço, autorização da chefia imediata.



**Gráfico 4** – Variação do critério “Reprovados”  
Fonte: as autoras (2017).

O critério “reprovados”, também analisado proporcionalmente, não apresentou variação significativa ao longo do período, se mantendo, em média, em 8%. Apenas no ano de 2011 o

número apresentou uma variação maior que a média dos demais, 11%. Em 2010, 9% dos alunos foram considerados reprovados; em 2011, 8%; em 2012, 7%; em 2013, 11%; em 2014, 8%.



**Gráfico 5** – Variação do critério “Desistentes”  
Fonte: elaborado pelas autoras.

Por fim, o critério “desistentes”, também analisado proporcionalmente, apresentou variação percentual negativa, o que se mostra positivo qualitativamente para o órgão, pois demonstra que a quantidade de inscritos desistentes diminuiu ao longo do tempo e, portanto, sugere que os alunos tiveram mais interesse em permanecer estudando. Em 2010, 15% dos alunos desistiram dos programas durante sua duração; em 2011, 12%; em 2012, 9%; em 2013, 13%; em 2014, 6%.

## 7 Conclusão

O Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) é o órgão da Câmara dos Deputados responsável por planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político relacionadas à educação legislativa, bem como recrutar e selecionar pessoas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). O Centro foi criado, em 1997, após a implementação do plano de reforma gerencial brasileiro, o PDRAE, o qual priorizava a governança do Estado, ou seja, a capacidade administrativa de governar com efetividade, eficácia e eficiência, voltando as ações do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Este estudo objetivou identificar quantitativamente a evolução do CEFOR entre os anos de 2010 a 2014, totalizando cinco anos de estudo. Como foco para esta pesquisa, duas coordenações foram selecionadas: a COTRE e a COPOS, pois as demais unidades integrantes da estrutura do CEFOR não estão diretamente relacionadas com a formação dos colaboradores internos. Cinco critérios foram selecionados para a realização da análise comparativa: o número total de eventos e cursos realizados; o número total de inscritos; o número de aprovados; o número de reprovados; e o número de desistentes.

Observou-se, a partir dos dados analisados, uma queda no número de cursos e eventos realizados no órgão ao longo dos anos delimitados para esta pesquisa. O número total de inscritos também apresentou queda. O número de aprovados, entretanto, teve um acréscimo proporcional. O número de reprovados, proporcionalmente, permaneceu constante ao longo dos anos. Já o número de desistentes apresentou significativa diminuição ao longo do período.

Os dados coletados, se analisados isoladamente, não são suficientes para concluir que o CEFOR apresentou uma melhora ou piora qualitativa no período. Outras variáveis precisam ser analisadas para que se tenha uma avaliação concreta. Entre os fatores que podem influenciar os resultados da escola, tem-se a disponibilidade de salas de aula, de instrutores e a duração dos cursos. Se, hipoteticamente, os cursos de um determinado ano tivessem uma duração temporal maior, conseqüentemente a disponibilidade de espaço físico seria reduzida e o número total de cursos diminuiria.

Conforme visto, o único critério de avaliação, para os cursos e eventos realizados pela COTRE, é exclusivamente a frequência dos alunos. Exige-se que eles tenham, no mínimo, 75% de frequência para que sejam considerados “aprovados”. Portanto, só existem três cenários possíveis: aluno que atendeu à frequência mínima é considerado “aprovado”; aluno que não atendeu à frequência mínima é considerado “reprovado”; aluno que, por motivos pessoais, desistiu do curso durante sua realização é considerado “desistente”.

Sugere-se, a partir do estudo, que um caminho possível para o CEFOR desenvolver suas atividades com qualidade e eficiência seria investir na avaliação e revisão dos cursos existentes. Muitos programas são contínuos e, por isso, já capacitou grande parcela dos colaboradores da Câmara dos Deputados. Tal fato faz com que a procura por esses programas caia gradativamente ao longo do tempo. Como alternativa, a reformulação do plano de curso seria ideal para readequar o programa às possíveis demandas dos alunos ou também criar módulos temáticos e aprofundados sobre determinado tema.

Outra proposta envolve a parte de planejamento dos cursos. Atualmente, tem-se um modelo onde o próprio CEFOR é responsável por agendar os cursos e eventos que ocorrerão, realizando todo o seu planejamento e executando-o. Um novo modelo poderia envolver os demais órgãos da Casa, assim as reais necessidades de treinamento e desenvolvimento seriam levantadas e, a partir desses dados, os cursos seriam elaborados, atendendo a demandas latentes e específicas. Já existem iniciativas neste sentido no órgão, entretanto, não abrange a maioria dos programas. As iniciativas existentes geralmente partem de órgãos específicos, para clientelas específicas de colaboradores, sendo cursos fechados para os demais que não trabalham naquela unidade demandante.

O papel do CEFOR nesses casos é organizar o curso e fornecer as condições de infraestrutura para que ele possa ocorrer. A partir de um novo modelo, o próprio CEFOR capacitaria sua equipe para verificar na Casa as necessidades não atendidas de capacitação. Tal

ação impulsionaria qualitativamente os serviços prestados pela Câmara dos Deputados, além de ser um motivador para os colaboradores.

Adicionalmente, sugere-se incluir mecanismos formais de avaliação, como provas e trabalhos, em todos os programas. Tal fato poderia incrementar a participação, envolvimento e senso de responsabilidade dos alunos. O rendimento e o aproveitamento pessoal poderiam aumentar a partir da mudança do mecanismo de avaliação. Para isso, a frequência deixaria de ser o único vetor de avaliação e passaria a ser apenas um deles, como já ocorre em alguns dos cursos ofertados.

Nesse mesmo sentido, poderia ser revista a penalidade imposta pela desistência dos alunos. A restrição imposta pelo Ato da Mesa nº 41/2000 (BRASIL, 2000) não garante o compromisso dos inscritos, até mesmo pela opção de entrega de um simples formulário de justificativa que abona a restrição. Como é difícil criar um juízo de valor de motivos pessoais alegados na justificativa, a Diretoria do CEFOR tem atuado de forma a atender todos os pleitos.

Uma alternativa possível para decrescer o número de desistentes seria o ressarcimento à Câmara dos Deputados nos casos de desistência, desligamento ou reprovação, como ocorre com os cursos de pós-graduação da COPOS. Os casos de ressarcimento desses cursos são regulamentados pela Portaria nº 149/2005 da Diretoria-Geral (BRASIL, 2005). Espera-se que o ressarcimento seja uma forma efetiva de aumentar o comprometimento dos alunos, mesmo que o valor seja apenas simbólico.

Os questionários aplicados pela COTRE analisam os seguintes aspectos: autoavaliação do aluno, planejamento do curso e educador. Uma proposta para enriquecer o processo de avaliação seria a aplicação dos questionários aos alunos desistentes, identificando as causas que os motivaram a abandonar os programas durante sua realização. Supõe-se que, além de fatores pessoais, as desistências podem estar associadas a fatores estruturais de execução do curso.

Nota-se, a partir dos estudos e conclusões, que o CEFOR desempenha importante papel na Câmara dos Deputados, formando e capacitando seus colaboradores, além de realizar atividades como o letramento político dos cidadãos e o recrutamento e seleção de pessoas. A criação do órgão, em 1997, coincide com o contexto de reforma gerencial, formalmente iniciado com o PDRAE, em 1995. Entretanto, o Centro ainda guarda características típicas da burocracia. A hierarquização, a centralização na tomada de decisões e na definição de projetos e a falta de autonomia de seus colaboradores o afastam dos paradigmas propostos pela perspectiva gerencial. Aperfeiçoamentos são sugeridos como forma de impulsionar a qualidade e a eficiência da escola, além de incrementar a valorização do servidor.

## Referências

- BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e->

- legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 41**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2000/atodamesa-41-21-junho-2000-320488-normaatualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 69**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1997/atodamesa-69-10-julho-1997-321028-normaatualizada-cd.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria nº 149**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2005/portaria-149-23-setembro-2005-538647-publicacaooriginal-34911-cd-dg.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 8 set. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. C.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Orgs.) **Brasil: um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Atribuições CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor>> Acesso em: 23 fev. 2015a.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura administrativa**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>> Acesso em: 23 fev. 2015b.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura CEFOR**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/cefor/estrutura>> Acesso em: 23 fev. 2015c.
- COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.
- FERNANDES, C. C. C. Escolas de Governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.
- FONSECA, D. R. et al. **Sistema de Escolas de Governo da União: perfil identidade e desafios para institucionalização**. Brasília: Enap, 2015. (Enap Cadernos, 40).
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, 1997.
- PACHECO, R. S. Escolas de Governo: tendências e desafios. ENAP: Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.
- POLSBY, N. W.; SCHICKLER, E. Landmarks in the Study of Congress since 1945. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, CA, v. 5, p. 333-67, 2002.
- SANTANA, N. M. A relação agente-principal entre deputados federais e gestores administrativos na Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, n. 12, p. 52-69, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/147/175>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Artigo recebido em: 01/12/2015

Artigo aceito para publicação em: 16/05/2016



## O USO DA TRIBUNA DO SENADO COMO ESTRATÉGIA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL POLÍTICO

### THE USE OF THE TRIBUNE OF THE BRAZILIAN SENATE AS A STRATEGY FOR ACCUMULATING POLITICAL CAPITAL

Ronaldo Teixeira Martins \*

**Resumo:** Este trabalho investiga o uso regimental da palavra no plenário do Senado Federal como estratégia de reprodução eleitoral e estruturação da carreira política. Seu objetivo específico é determinar os impactos do uso da tribuna sobre o desempenho eleitoral e o prestígio *inter pares*. O levantamento considera apenas os parlamentares que exerceram o mandato durante a 53ª legislatura, que corresponde ao período de fevereiro de 2007 a janeiro de 2011. Os dados revelam que não se pode estabelecer uma correlação sistemática entre a frequência de uso da tribuna e o sucesso reeleitoral ou a formação de lideranças no Parlamento, ou seja, os senadores que falam mais em plenário não possuem taxas de reeleição superiores às dos demais parlamentares, nem passam a ocupar posições mais centrais no Senado Federal, o que parece confirmar o papel apenas subsidiário da tribuna na formação e acumulação do capital político.

**Palavras-chave:** Pronunciamentos Parlamentares; Retórica Parlamentar; Discurso Político; Capital Político; Senado Federal.

**Abstract:** This paper investigates the use of speeches in Brazilian Senate as a strategy for electoral reproduction and political career structuring. It aims at determining the impact of the use of the tribune on electoral performance and inter-peer prestige. The survey considers only senators from the 53rd legislature (from February 2007 to January 2011). The data reveal that no systematic correlation can be established between the frequency of use of the tribune and electoral success or formation of leaderships inside the Parliament, that is, senators who speak more in plenary do not have electoral rates superior to others, nor do they take up more central positions in Brazilian Senate Federal, which seems to confirm the subsidiary role normally ascribed to the tribune in the formation and accumulation of political capital.

**Keywords:** Parliamentary Speeches; Parliamentary Rhetoric; Political Discourse; Political Capital; Brazilian Senate.

---

\* Graduação em Letras (Português e Latim) pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Especialização em Comunicação Política no Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Mestrado e Doutorado em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas. Consultor Legislativo do Núcleo de Pronunciamentos do Senado Federal) (ronaldotmartins@gmail.com).

## 1 Introdução

Entre as inúmeras instâncias de uso da palavra no Senado Federal, a tribuna do plenário é um dos espaços mais cobiçados, seja pela visibilidade pública que a ela conferem os meios de comunicação da Casa (TV Senado, Rádio Senado, Agência Senado, Jornal Senado), seja pela importância interna que a ela consagram os próprios senadores. Trata-se do palco, por excelência, do teatro político.

A disputa pelo espaço da tribuna é tão acirrada que seu uso é regulado pelo Regimento Interno do Senado Federal, cujo Capítulo V está todo dedicado à matéria. Definem-se ali as regras de intervenção verbal dos senadores nas sessões da Casa. São oito artigos que estabelecem, não apenas as nove modalidades previstas (pronunciamentos, fala do presidente, fala de líder, pela ordem, comunicação inadiável, questão de ordem, encaminhamento de votação, discussão de proposições e explicação pessoal), mas também quando, por quanto tempo, em que ordem e de que forma o senador pode fazer uso da palavra. O Regimento também regula os apartes (dependentes de permissão do orador, por até 2 minutos); a ordem (a palavra será dada na ordem em que for pedida, salvo inscrição); as vedações (expressões descorteses ou insultuosas, informação de natureza sigilosa); e a postura dos oradores (de pé, de frente para a Mesa) (BRASIL, 2015).

No presente trabalho, concentro-me no uso do plenário como estratégia de formação e acúmulo de capital político. Meu objetivo é investigar o impacto dos pronunciamentos parlamentares sobre a reprodução eleitoral e a estruturação da carreira política. Para isso, procuro comparar a frequência de uso da tribuna com indicadores relativos ao sucesso reeleitoral e ao prestígio parlamentar. A hipótese subjacente é a de que o uso do plenário, na medida em que implicaria maior visibilidade pública e intralegislativa, seria estratégia de acumulação e renovação de capital político, que poderia ser mensurada por meio de uma correlação relevante e positiva entre a quantidade de falas e outros resultados da atividade parlamentar.

Para manter a comparabilidade dos dados, examina-se, neste artigo, apenas o uso da palavra na tribuna do plenário do Senado Federal ao longo da 53ª legislatura, ou seja, no período de 1º de fevereiro de 2007 a 31 de janeiro de 2011. Os dados da análise correspondem a todas as instâncias de uso da palavra em plenário que sofreram apanhamento taquigráfico da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar (Sererp) do Senado Federal, e que foram posteriormente classificadas pela Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SGIDOC), também do Senado Federal. São duas as classificações disponíveis: a catalogação e a indexação, ambas realizadas pelo Serviço de Indexação de Discursos (SEDISSE) a partir do Thesaurus do Senado Federal, repositório terminológico organizado pelo SGIDOC e disponível por meio da ferramenta WebThes (<http://legis.senado.gov.br/webthes/>). A partir desse corpus, pôde-se determinar, não apenas quais foram os senadores que subiram à tribuna e com que

frequência o fizeram (seção 2), mas também sobre quais temas se pronunciaram (seção 3). Esses dados foram correlacionados com os resultados do processo eleitoral de 2010 (BRASIL, 2010) fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (seção 4), e com os levantamentos de prestígio parlamentar conduzidos pelo DIAP (seção 5) para que se pudesse verificar em que medida o uso da tribuna opera efetivamente como estratégia de acumulação do capital político.

## 2 Frequência de Uso da Palavra na Tribuna do Senado Federal na 53ª Legislatura

Ao longo dos quatro anos da 53ª legislatura, a Secretaria de Registro e Redação Parlamentar do Senado Federal (Sererp) realizou o apanhamento taquigráfico de 18.055 instâncias de uso da palavra nas sessões plenárias do Senado Federal, cuja distribuição é indicada no Gráfico 1 abaixo:

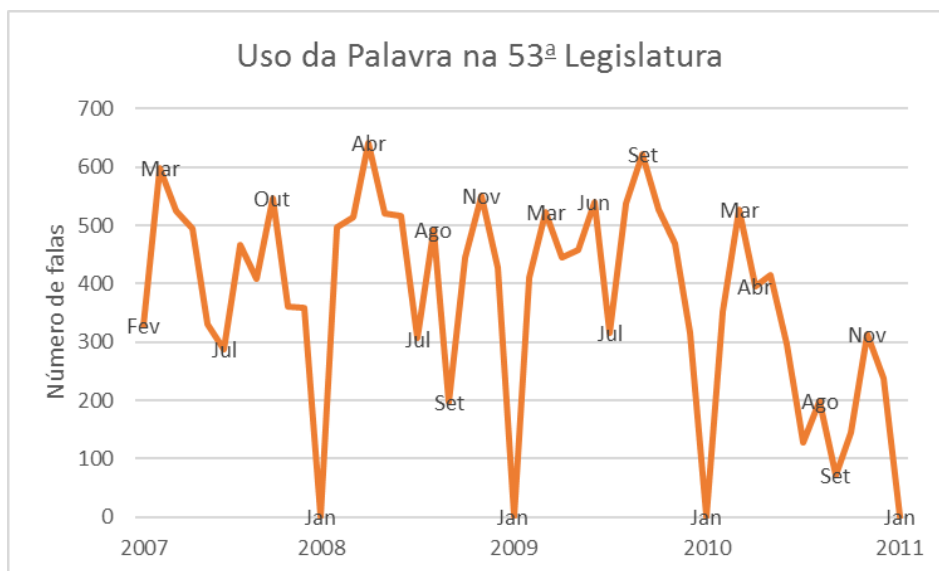


Gráfico 1 - Uso da palavra na 53ª legislatura  
Fonte: o autor (2017)

Como se pode observar, o uso da palavra se distribuiu, ao longo das sessões legislativas, de forma bastante irregular. Ascendente, nos primeiros meses do ano, principalmente em março e abril; descendente, à medida que se aproximava do recesso parlamentar de julho; novamente ascendente, com picos em setembro, outubro e novembro; e outra vez descendente, quando da aproximação do recesso parlamentar de janeiro, em que praticamente não houve registros. Saliente-se também que, na segunda metade de 2010, ano eleitoral, o uso da palavra na tribuna foi consideravelmente menor do que nos períodos anteriores.

Nas sessões plenárias do Senado Federal falam, obviamente, senadores. A obviedade esconde o fato de que, principalmente em sessões especiais, outros atores são também convidados a falar da tribuna, mas esse número é pouco representativo. No período considerado, foram registradas 283 ocorrências de uso da palavra por não senadores, ou seja, apenas 1,57% de todas as manifestações verbais em plenário. As demais 17.772 ocorrências ficaram a cargo



de 111 senadores, entre titulares e suplentes, cuja distribuição das falas é, porém, bastante desigual: há senadores que falam muito e há senadores que falam muito pouco. O Gráfico 2 ilustra a dispersão dos senadores para o conjunto de pronunciamentos da 53ª legislatura, que têm média de 160,11 registros por senador, mediana igual a 108, e desvio-padrão de 183,84.

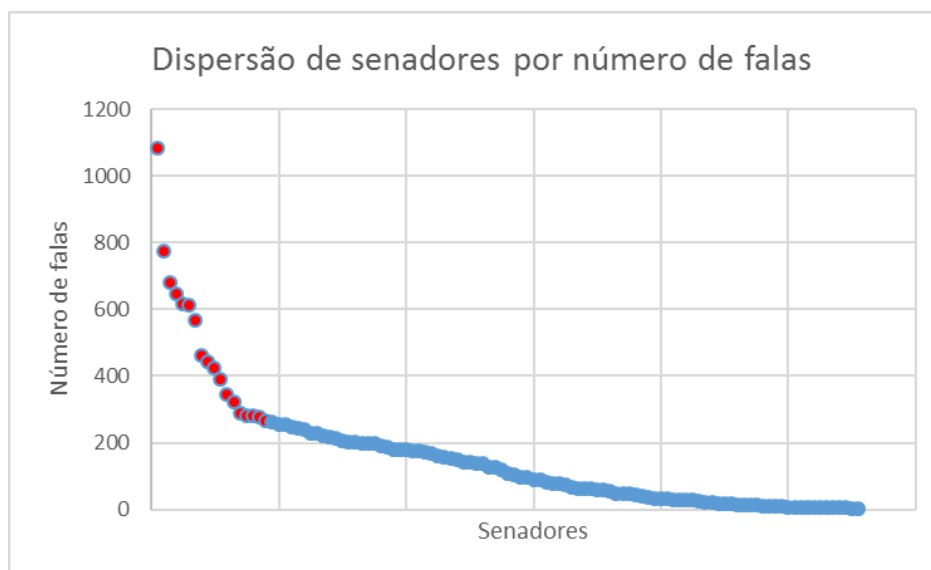


Gráfico 2 - Dispersão dos senadores por número de falas durante a 53ª legislatura  
Fonte: o autor (2017)

O Gráfico 2 permite perceber que 19 senadores – 17,11% do total, destacados à esquerda na curva – são responsáveis, sozinhos, por mais da metade (9.002, ou 50,65%) dos registros. Por outro lado, 54 senadores (48,64% do total) somam 1.853 registros (10,42%). Ou seja, a dispersão é realmente alta e a concentração de muitos pronunciamentos em poucos parlamentares compromete, evidentemente, qualquer esforço de generalização. A comparação em termos absolutos, no entanto, é problemática, porque a duração dos mandatos também varia muito. Apenas 48 senadores exerceram o mandato por 48 meses.

Por este motivo, explorarei, sobretudo, o desempenho médio mensal de cada parlamentar, entendido como resultado da divisão do número total de registros pelo número de meses de exercício de mandato. Interessa-me saber, não quantas vezes o senador subiu à tribuna durante seu mandato, mas quantas vezes por mês, em média, fez uso do direito à palavra que lhe era assegurado pelo Regimento Interno. Embora o procedimento não anule – e tampouco poderia anular – a dispersão, que é característica da amostra, reduz significativamente o risco de se usar a mesma régua para medir parlamentares que passaram 4 ou 44 meses no Senado Federal (BRASIL, 2015).

Adicionalmente, os senadores foram agrupados em quartis, para que se pudesse diluir o efeito de dados muito esparsos. Nessa perspectiva, um agrupamento preliminar, que toma por base as médias mensais, é apresentado na Tabela 1 abaixo, construída a partir dos quartis 1,505,

3,63 e 5,5, que dividem os 111 senadores analisados em quatro subconjuntos de quase igual número de elementos (27, 28, 28 e 28).

**Tabela 1** - Distribuição dos senadores em quartis segundo a média mensal do uso da palavra.

<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>Número de Senadores</b>	<b>Média Mensal</b>	<b>Total de Registros</b>	<b>Percentual das Falas</b>
Uso intensivo da palavra	27	9,40	9.836	55,35%
Uso moderado da palavra	28	4,52	4.644	26,13%
Uso infrequente da palavra	28	2,47	2.623	14,76%
Uso episódico da palavra	28	0,89	669	3,76%
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>4,28</b>	<b>17.772</b>	<b>100%</b>

Fonte: o autor (2017).

O primeiro quartil, composto por 27 senadores, com média de 9,4 registros por mês, é responsável por 9.836 registros, ou 55,35% do total. Trata-se de um conjunto de parlamentares que subiu à tribuna mais de duas vezes por semana e, portanto, será aqui considerado como de uso intensivo do plenário como estratégia de comunicação política.

O segundo grupo, com 28 senadores, correspondente ao segundo quartil, tem média de 4,52 registros por mês, e é responsável por 4.644 registros, ou 26,13% do total. São senadores de frequência moderada de uso da palavra, que sobem à tribuna uma vez por semana.

O terceiro grupo, de 28 senadores, está abaixo da mediana, tem média de 2,47 registros por mês, e é responsável por 2.623 registros, ou 14,76% do total. São senadores que sobem à tribuna a cada duas semanas e, por isso, serão considerados de frequência baixa de uso da palavra no plenário, quando comparados aos demais.

Por fim, o último quartil traz os senadores cujos registros estiveram abaixo da linha de 1,505, com média de 0,89 ocorrências por mês, sendo responsáveis por 669 registros, ou apenas 3,76% do total. Como sobem à tribuna menos de uma vez por mês, são aqui considerados como senadores de uso episódico da tribuna como estratégia de comunicação política.

Como se pode perceber, a amplitude interquartil é considerável, o que parece indicar que há divergência expressiva entre os senadores no que concerne ao uso da palavra no plenário como elemento necessário para o exercício da atividade parlamentar. Como impera no parlamento o princípio da isegoria – ou seja, da igualdade do direito de manifestação, assegurada pelo Regimento Interno do Senado –, será importante tentar entender por que alguns parlamentares subiram à tribuna mais de duas vezes por semana ao passo que outros ali se manifestaram, quando muito, apenas uma vez por mês (BRASIL, 2015).

No entanto, a análise dos dados não conseguiu identificar, de forma clara, um conjunto de atributos, sejam pessoais ou extra pessoais, que explicasse por que alguns senadores fazem consistentemente mais uso da palavra do que outros. As inúmeras variáveis testadas – regionais, político-partidárias, sociais, temáticas, estruturais – revelaram-se insuficientes, isoladamente,

para explicar a dispersão dos dados. As únicas categorias que revelaram alguma correlação positiva sistemática com a média mensal de pronunciamentos em plenário foram sexo e titularidade do mandato: mantidas as proporções, os senadores ocuparam mais a tribuna do que as senadoras, e os titulares falaram mais do que os suplentes. As variáveis faixa etária, experiência política e formação acadêmica também parecem interferir na frequência de uso da tribuna, mas os dados não são conclusivos e a correlação não é direta.

### 3 Modalidades de Uso da Palavra na Tribuna do Senado Federal na 53ª Legislatura

Embora o Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2015) preveja nove diferentes modalidades de uso da palavra no plenário, o apanhamento taquigráfico realizado pela Secretaria de Registro e Redação Parlamentar (Sererp) registrou apenas três modalidades: falas, pronunciamentos e questões de ordem, cuja distribuição, para toda a 53ª legislatura, é retratada no Gráfico 3:

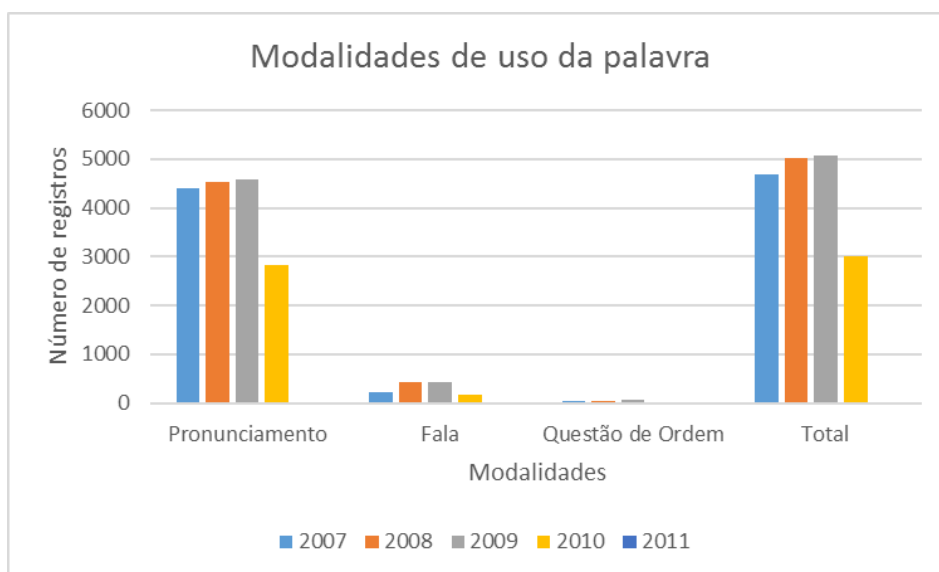


Gráfico 3 - Modalidades de uso regimental da palavra na 53ª legislatura  
Fonte: o autor (2017).

Percebe-se, pelo Gráfico 3, que os senadores fazem, principalmente, pronunciamentos, que correspondem a 91,96% do total de ocorrências. As falas que sofreram apanhamento taquigráfico são episódicas (7,04%), e as questões de ordem representaram apenas 1% do material recolhido.

Para que pudesse proceder à análise do conteúdo desses pronunciamentos, vali-me das classificações disponibilizadas pela Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SGIDOC) do Senado Federal. São duas as classificações disponíveis: a catalogação e a indexação, ambas realizadas pelo Serviço de Indexação de Discursos (SEDISSE) a partir do

Thesaurus do Senado Federal, repositório terminológico organizado pelo SGIDOC e disponível por meio da ferramenta WebThes.<sup>1</sup>

No processo de catalogação, o SEDISSE identificou 235 categorias, mas essa diversidade temática é enganadora: 65% dos pronunciamentos se restringiram a apenas 21 categorias, como indicado no Gráfico 4 abaixo. A categoria “outros” engloba as demais 214 rubricas, todas com frequência de ocorrência inferior a 1%.

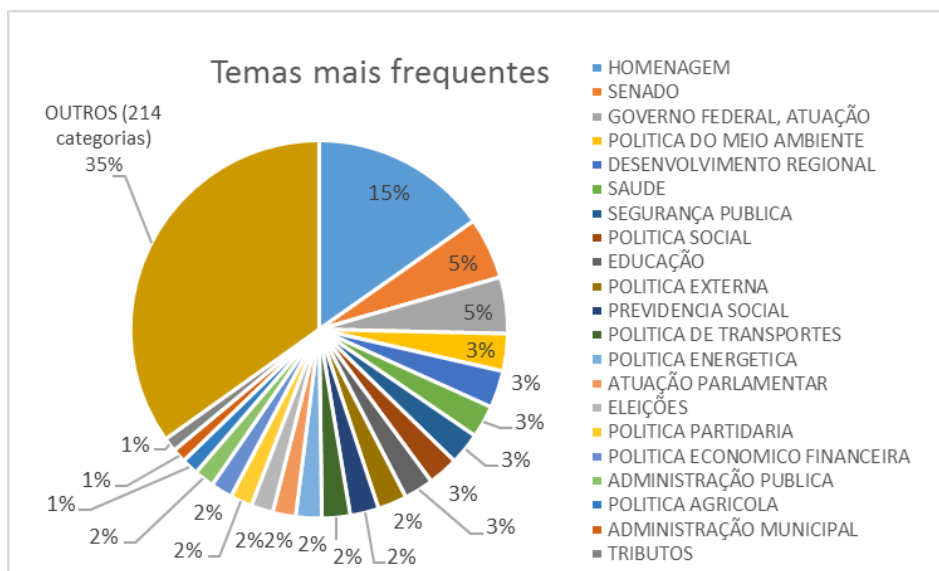


Gráfico 4 - Temas mais frequentes nos pronunciamentos realizados durante a 53ª legislatura  
Fonte: o autor (2017).

Saliente-se que as categorias não são mutuamente exclusivas: foram 28.024 categorizações para 16.343 pronunciamentos, o que indica que houve muitos discursos pluritemáticos. Reprodiz-se, assim, comportamento já observado para a Câmara dos Deputados:

Uma das características do discurso parlamentar em plenário – em contraste com as falas feitas nas comissões – é sua tendência a abranger uma multiplicidade de questões em curto espaço de tempo. A variedade ganha primazia sobre a profundidade, talvez porque o número de parlamentares que frequenta a tribuna a cada sessão é restrito e cada um deseja “dar seu recado” para uma diversidade de públicos (MIGUEL; FEITOSA, 2009, p. 207).

O Gráfico 4 permite perceber que o principal tema dos pronunciamentos parlamentares na 53ª legislatura foram as homenagens (4.279 ocorrências), que chegaram a superar a soma do segundo e do terceiro colocados: o Senado (1.475 ocorrências) e a atuação do Governo Federal (1.355). Em seguida, sucedem-se a Política do Meio Ambiente (896), o Desenvolvimento Regional (893), a Saúde (777), a Segurança Pública (770), a Política Social (728), a Educação (707), a Política Externa (700), a Previdência Social (689), a Política de Transportes (678) e a Política Energética (625), que representam os únicos temas com mais de 600 ocorrências. Esse conjunto de temas parece ter constituído o cerne das manifestações verbais em plenário, porque

<sup>1</sup> <http://legis.senado.gov.br/webthes>

juntos totalizam 14.572 ocorrências, ou 52% de todos os itens do catálogo utilizados para categorizar os pronunciamentos realizados durante a 53<sup>a</sup> legislatura.

O conjunto é revelador não apenas pelo que contém, mas também pelo que oculta. Embora se observem, na relação, os principais itens da agenda política dos brasileiros (Segurança Pública, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Política Social), salta aos olhos o número de homenagens. Também é relevante, no período considerado – ou seja, o segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva, em que o Brasil crescia à taxa média de 4,6% ao ano –, a ausência de uma pauta de natureza mais econômica: a Política Econômico-financeira aparece apenas em 17º lugar (com 524 ocorrências), a Política Tributária em 21º (333 ocorrências), a Política Fiscal em 26º (246 ocorrências) e o Orçamento em 37º (com 180 ocorrências). Outras ausências ajudam a indicar os temas por que os senadores, em absoluto, não se interessam: Reforma Judiciária, Política Científica e Tecnológica, Transporte Aéreo e Saúde nas Forças Armadas obtiveram, em quatro anos de legislatura, apenas uma citação.

#### **4 O Uso da Palavra como Estratégia de Reprodução Eleitoral**

Mayhew (1974) parece ter sido um dos primeiros a insistir sobre a relação entre atuação parlamentar e necessidade de reprodução eleitoral. Partindo da premissa de que os membros do Congresso, como consequência da profissionalização da política, eram obcecados com a reeleição (“single-minded seekers of reelection”), o autor enfatiza a precedência do cálculo eleitoral sobre a atividade legislativa. Seu consagrado modelo de duas arenas – a arena legislativa e a arena eleitoral – descreve uma política centrada no candidato, cujo comportamento legislativo privilegiaria estratégias políticas egocêntricas em detrimento, por exemplo, da disciplina partidária. Ou seja, a arena legislativa estaria colonizada pela arena eleitoral. Sintomas dessa colonização seriam as estratégias de *marketing* político, mobilizadas durante o exercício do mandato: a preocupação com a autopromoção, ou seja, com o ser visto e conhecido (por meio de discursos, entrevistas, participação em cerimônias e eventos sociais, etc.); a reivindicação de crédito relacionado a medidas distributivistas (de *pork barrel* e *casework*, entre outras); e o próprio comportamento parlamentar, mais voltado para a tomada de posição – ou seja, para a demarcação de um território ideológico – do que para a formulação ou alteração de políticas públicas.

Embora o modelo de duas arenas tenha sido relativizado, no caso brasileiro, por estudos que evidenciam “o padrão centralizado de trabalhos legislativos”, principalmente em função do “arsenal significativo de recursos por meio dos quais [os líderes] controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares” (FIGUEREIDO; LIMONGI, 2001, p. 31), é forçoso observar que essa conclusão deriva apenas da análise de dados empíricos relativos à origem, urgência e área de tramitação de proposições legislativas nas duas casas do Congresso Nacional no período pós-Constituinte (1989-1994). Ou seja, não consideram nem votações mais recentes, nem se incluem

aí as manifestações verbais em plenário. E não há nenhuma evidência de que a conexão eleitoral, se efetivamente enfraquecida no momento da votação, estaria igualmente sobrestada no momento dos pronunciamentos em plenário.

De qualquer forma, a questão aqui não concerne diretamente à fidelidade partidária, mas à frequência de práticas autopromocionais na tribuna do Senado Federal, que parecem corroborar as estratégias descritas por Mayhew. Parece evidente que, nesses casos, os senadores são movidos, principalmente, pela oportunidade de criação ou reafirmação de laços sociais e de exposição e visibilidade públicas. Seu interesse primário seria a consolidação de sua conexão com o eleitorado, que está inevitavelmente relacionada a estratégias de reprodução eleitoral. Tratar-se-ia, pois, da expressão de um desejo de continuidade.

No entanto, os dados encontrados são contraditórios. O Gráfico 5 abaixo traz a situação dos 26 senadores de uso intensivo da palavra na competição eleitoral de 2010<sup>2</sup>. Percebe-se ali que 18 deles (em azul) estavam em fim de mandato – ou seja, foram eleitos em 2003 – e, portanto, teriam interesse reeleitoral imediato. Desses, 14 eram candidatos, a maior parte dos quais a novo termo no Senado. Eram senadores que, para continuar como agentes políticos ativos, precisavam investir na arena eleitoral, e parece justificável que recrudescessem suas investidas de exposição e visibilidade públicas durante a segunda e última metade do mandato. Em síntese: falaram mais – mais de duas vezes por semana – porque precisavam de votos. Confirmar-se-ia, pois, a hipótese de uso da palavra na tribuna do plenário como estratégia reeleitoral.

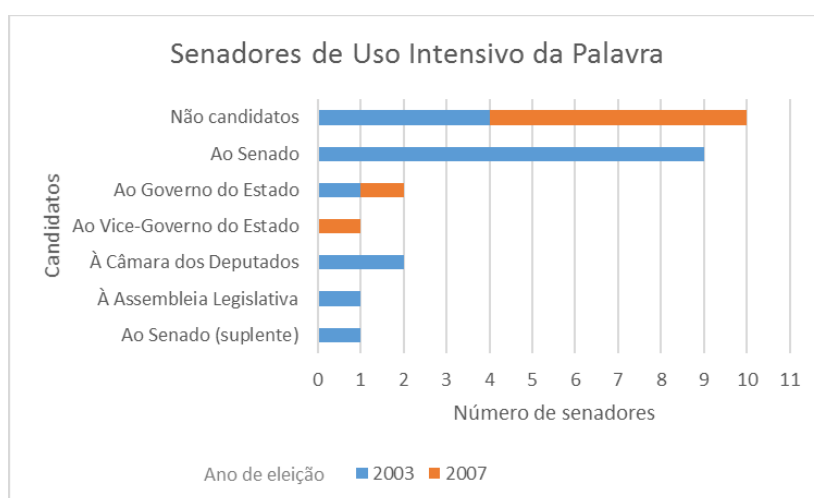


Gráfico 5 - Comportamento eleitoral dos senadores de uso intensivo da palavra em outubro de 2010  
Fonte: o autor (2017).

<sup>2</sup> Os dados referentes às candidaturas e ao desempenho eleitoral dos senadores da 53ª legislatura foram retirados e tabulados do relatório de estatísticas do TSE (2010). O senador Antônio Carlos Magalhães, falecido em 2007, foi excluído da análise, embora pertença a esse quartil. Não deixa de ser curioso que quatro senadores em fim de mandato que fizeram uso intensivo da tribuna não tenham se lançado candidatos: dois titulares (Gerson Camata – PMDB/ES e Geraldo Mesquita Júnior – PMDB/AC) e dois suplentes (Roberto Cavalcanti – PRB/PB e Sadi Cassol – PT/TO). No entanto, a decisão pode não ter sido exatamente voluntária, já que se tratava de uma eleição majoritária, em que os candidatos são normalmente indicados pelas lideranças partidárias.

A hipótese do interesse reeleitoral se complica, porém, se consideramos o quartil dos 27 senadores que fizeram uso apenas episódico da palavra, ou seja, que subiram à tribuna menos de uma vez por mês, ilustrado no Gráfico 6<sup>3</sup>.

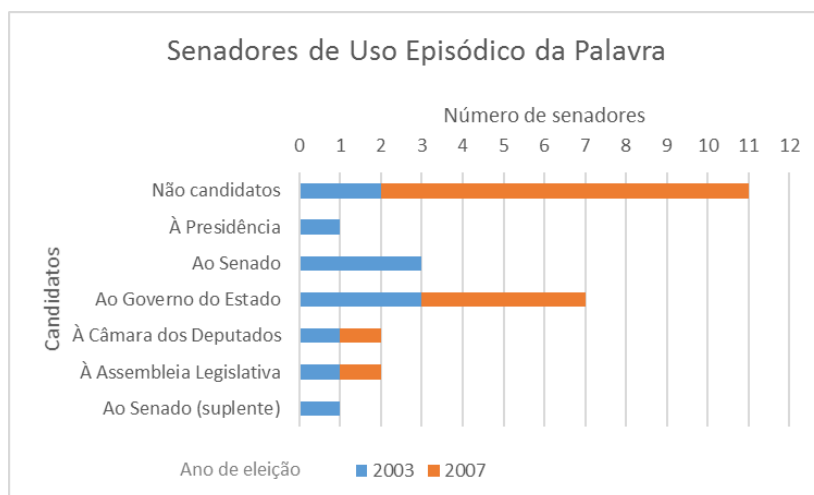


Gráfico 6 - Comportamento eleitoral dos senadores de uso episódico da palavra em outubro de 2010  
Fonte: o autor (2017).

O Gráfico 6 revela que apenas 12 senadores que fizeram uso episódico da palavra estavam em fim de mandato. A diferença justificaria o uso menos frequente da palavra porque, pelo menos em tese, o número de senadores preocupados com sua sobrevivência eleitoral imediata seria menor. Faz sentido, portanto, que falassem menos.

No entanto, se compararmos os dois gráficos veremos que o número de senadores-candidatos nos dois quartis é rigorosamente idêntico: em ambos os casos, há 16 senadores envolvidos em disputa eleitoral. Como se justifica, pois, a diferença na frequência de uso da palavra? Se os dois grupos tinham o mesmo número de candidatos, e se o plenário constituía efetivamente estratégia importante de reprodução eleitoral, por que os senadores do primeiro grupo subiram à tribuna mais de duas vezes por semana ao passo que os do segundo grupo, que também precisavam de votos, o fizeram menos de uma vez por mês?

Acrescente-se que o objetivo eleitoral do segundo grupo – de senadores de uso episódico da palavra – foi, principalmente, o Executivo estadual; e que este é o único quartil que contou com uma candidata à Presidência da República (Marina Silva – PV/AC). Ou seja, os senadores desse grupo se candidataram a cargos com maior densidade eleitoral mas usaram menos a tribuna, o que parece representar, à primeira vista, um contrassenso: precisavam de mais votos mas se valeram menos das estratégias de visibilidade que o próprio Senado lhes oferecia. Estavam, sim, em campanha, mas a campanha, aparentemente, se desenrolava em outro lugar<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> O senador Eliseu Resende, falecido em 2011, foi excluído da análise, embora pertencente a esse quartil.

<sup>4</sup> Uma explicação possível é, sem dúvida, a de que candidaturas a cargos no Executivo talvez requeiram maior presença do candidato junto ao eleitorado e, conseqüentemente, fora do Senado Federal. Mas observe-se que os números se referem a todos os quatro anos da legislatura, e não apenas à campanha eleitoral.

O aparente contrassenso ilumina outro lado da questão: a eficácia do uso da palavra na tribuna como estratégia de marketing eleitoral, que será aqui associada à taxa de sucesso do projeto reeleitoral. Nesse aspecto, o Gráfico 7 abaixo aponta um resultado nebuloso: os senadores que mais tiveram sucesso em seus projetos eleitorais – não apenas para as vagas no Senado, mas para todas as vagas a que se candidataram – integram o quartil dos que fizeram uso apenas moderado da palavra, ou seja, dos que usaram a tribuna, em média, uma vez por semana. O uso intensivo da palavra está associado a taxas de reeleição maiores do que o uso baixo ou episódico, mas as diferenças não são tão expressivas<sup>5</sup>. A relação entre sucesso eleitoral e frequência de uso da palavra é, portanto, baixa, e parece sugerir que a tribuna tem pouca eficácia como estratégia de reprodução eleitoral.

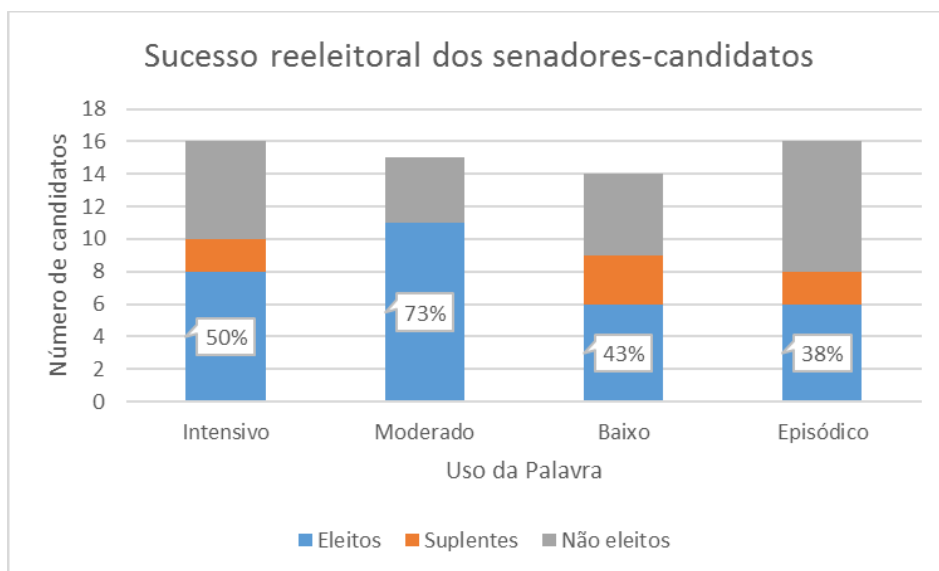


Gráfico 7 - Sucesso reeleitoral dos senadores-candidatos nas eleições de outubro de 2010 segundo a frequência de uso da palavra

Fonte: o autor (2017).

## 5 O Uso da Palavra como Estratégia de Estruturação da Carreira Política

Se admitirmos que toda ação que se desenrola no plenário é inerentemente atravessada por um propósito político, somos levados a crer que as instâncias de uso da palavra no plenário podem ser concebidas como estratégia de estruturação da carreira profissional por meio da formação e acumulação de capital político.

A noção de “capital político” assume aqui o sentido proposto por Pierre Bourdieu (1998a):

O capital político é uma forma de capital simbólico, *crédito* firmado na *crença* e no *reconhecimento* ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa – ou a um objecto – os próprios poderes que eles lhes reconhecem. [...] Este capital supremamente *lábil* só pode ser conservado mediante o trabalho constante que é necessário não só para acumular o crédito como também para evitar o descrédito. [...] E a atenção especial que os homens políticos devem dar a tudo o que contribui para produzir a representação da sua *sinceridade* ou

<sup>5</sup> Curiosamente, os dois senadores que mais fizeram uso da palavra (Mão Santa e Arthur Virgílio) não foram reconduzidos ao Senado nas eleições de 2010.



do seu *desinteresse* explica-se se se imaginar que estas atitudes aparecem como garantia última da representação do mundo social, a qual eles se esforçam por impor, dos “ideais” e das “ideias”, que eles têm a missão de fazer aceitar (p. 187-189, grifos do autor).

O uso da palavra seria, pois, uma das instâncias do “trabalho constante” necessário para acumular o “crédito”, um dos “instrumentos de produção de uma representação social” por meio dos quais os mandatários obtêm ou renovam o prestígio político entre os pares.

Uma das virtudes do modelo que segmenta o campo político em duas arenas – a arena eleitoral e a arena legislativa – é que nos permite perceber que, por mais que esses espaços simbólicos pareçam estar imbricados, as relações de forças que os estruturam são de natureza diferente. A principal evidência dessa diferença é o fato de que campeões de votos muitas vezes têm atuação desbotada e periférica no Parlamento, ou seja, são populares entre seus eleitores, mas não entre os próprios parlamentares.

Na verdade, Bourdieu (1998a) afirma que existem, basicamente, duas espécies de capital político: o capital pessoal de notoriedade e de popularidade; e o capital delegado de autoridade política. No primeiro caso, trata-se de um capital que “é frequentemente produto da reconversão de um capital de notoriedade acumulado em outros domínios” (p. 191). Esta seria a situação de artistas, esportistas, empresários, jornalistas e intelectuais de renome que decidem ingressar na vida parlamentar. Segundo Miguel (2003), o campo político impõe uma taxa de conversão desfavorável a capitais simbólicos oriundos de outros campos. Assim, políticos não profissionais tendem a ter pouco prestígio entre os pares e a ocupar posições secundárias no campo político ainda que tenham obtido votações expressivas.

Uma solução disponível para os portadores de capital pessoal que desejam prosseguir na carreira política seria, ainda segundo Miguel (2003), promover “uma espécie de ‘faxina’ do capital simbólico, com o exercício de outras funções públicas e a desvinculação paulatina da fonte original de notoriedade” (p. 132). Ou seja, seria preciso criar e fortalecer, não o vínculo com o eleitorado, mas com os demais agentes políticos ativos, a fim de cavar oportunidades de ação política mais efetiva, como, por exemplo, por meio da ocupação de cargos de confiança na cúpula da burocracia do Estado.

Esse credenciamento passa, inevitavelmente, pela formação e acumulação de um capital social entre os próprios parlamentares. Para Bourdieu capital social:

[...] é o conjunto dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento mútuos, ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como o conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros e por eles mesmos), mas também que são unidos por ligações permanentes e úteis (1998b, p. 67).

Diferentemente do que ocorre no âmbito familiar, o capital social, embora possa ser “herdado”, não é um dado natural ou “socialmente constituído de uma vez por todas e para sempre”, mas produto de um trabalho permanente. Trata-se, pois, de um investimento – de

tempo, de esforço e mesmo de capital econômico – cujos ganhos, materiais ou simbólicos, serão diretamente proporcionais à extensão e à consistência da rede e ao volume de capital (econômico, cultural ou social) acumulado pelos que dela participam. Quanto maior a rede, quanto mais fortes seus vínculos, e quanto mais ricos, bem formados e bem relacionados seus membros, tanto maior será o capital social acumulado.

Assim, muito do comportamento parlamentar pode ser visto como investimento nessa “rede durável de relações” que, ao permitir e reforçar o reconhecimento da vinculação do parlamentar ao grupo, seria convertido em capital social e, por extensão, em capital político. Seria, pois, uma estratégia de limpeza do capital pessoal para que assumisse a forma de um capital delegado.

O capital delegado – que Bourdieu opõe ao capital pessoal – é “produto da transferência limitada e provisória (apesar de renovável, por vezes vitaliciamente) de um capital detido e controlado pela instituição e só por ela” (1998a, p. 191). É o capital, por exemplo, que sindicatos, igrejas e associações de classe transferem a seus representantes. Ou de que o Parlamento investe alguns parlamentares.

Segundo Bourdieu, essa investidura “não pode ser senão a contrapartida de um longo *investimento* de tempo, de trabalho, de dedicação, de devoção à instituição: [...] a instituição dá tudo, a começar pelo poder sobre a instituição, àqueles que tudo deram à instituição” (1998a, p. 192, grifos do autor). Embora se possa criticar essa suposta reciprocidade entre instituições e membros – principalmente quando se trata de máquinas partidárias que traem, com frequência, seus mais fiéis militantes –, não se pode deixar de observar que:

[...] à medida que a política se ‘profissionaliza’ e que os partidos se ‘burocratizam’, a luta pelo poder político de mobilização tende cada vez mais a tornar-se numa competição a dois níveis: é do resultado da concorrência pelo poder sobre o aparelho, a qual se desenrola no seio do aparelho só entre profissionais, que depende a escolha daqueles que poderão entrar na luta pela conquista dos simples laicos (BOURDIEU, 1998a, p. 194).

Não há, pois, em um “mercado político” fortemente oligopolizado, em que a oferta de produtos políticos está restrita e concentrada nos profissionais, espaço para pequenos produtores independentes que ampliem o “universo daquilo que é pensável politicamente”. E aos portadores de um capital político pessoal que ainda não puderam convertê-lo em capital político delegado – ou seja, que não conseguiram ainda “institucionalizar” seu capital político – não restaria alternativa senão investir em estratégias de institucionalização, entre as quais figuraria o uso da palavra na tribuna do plenário.

Os pronunciamentos serviriam, assim, ao propósito da continuidade e longevidade política, não pela via eleitoral direta, não pela conexão com o eleitorado, não como estratégia de marketing eleitoral, mas por meio da inscrição e admissão do parlamentar no clube restrito daqueles que efetivamente detêm o poder, e que lhes asseguraria, se não a reprodução eleitoral, porque dependente de um eleitorado que não pode ser sempre controlado, pelo menos a

permanência em posições (não eletivas) de autoridade, como cargos no Executivo, que também serviria ao projeto de perpetuação no poder. Em resumo: serviriam à estruturação da carreira política.

Nessa linha de raciocínio, uma comparação interessante é apresentada no Gráfico 8 abaixo, que traz os resultados da pesquisa anual realizada pelo DIAP para determinar os 100 parlamentares mais influentes do Congresso (DIAP, 2007; 2008; 2009; 2010)<sup>6</sup>.

No Gráfico 8, percebe-se que, ao longo da 53<sup>a</sup> legislatura, 37 senadores figuraram pelo menos uma vez entre os 100 parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. Segundo o DIAP, 13 se destacavam, principalmente, pela habilidade como debatedores (“parlamentares ativos, atentos aos acontecimentos e principalmente com grande senso de oportunidade e capacidade de repercutir, seja no plenário ou na imprensa, os fatos políticos gerados dentro ou fora do Congresso”). Outro grupo numeroso, também com 13 senadores, é o dos articuladores/organizadores (“com excelente trânsito nas diversas correntes políticas [que] os credencia a ordenar e criar as condições para o consenso”). Na sequência aparecem os 5 senadores formuladores (“parlamentares que se dedicam à elaboração de textos com propostas para deliberação”), seguidos pelo grupo dos formadores de opinião (“chamados a arbitrar conflitos ou conduzir negociações políticas de grande relevância”) e o dos negociadores (“investidos de autoridade para firmar e honrar compromissos, sentam-se à mesa de negociações respaldados para tomar decisões”), ambos com 3 integrantes cada um.

---

<sup>6</sup> A pesquisa busca identificar os “cabeças” do Congresso Nacional, definidos como “operadores-chave do Poder Legislativo, cujas preferências, iniciativas, decisões ou vetos – implementados, por meio dos métodos da persuasão, da negociação, da indução ou da não-decisão – prevalecem no processo decisório na Câmara ou no Senado Federal” (DIAP, 2010, p. 10).

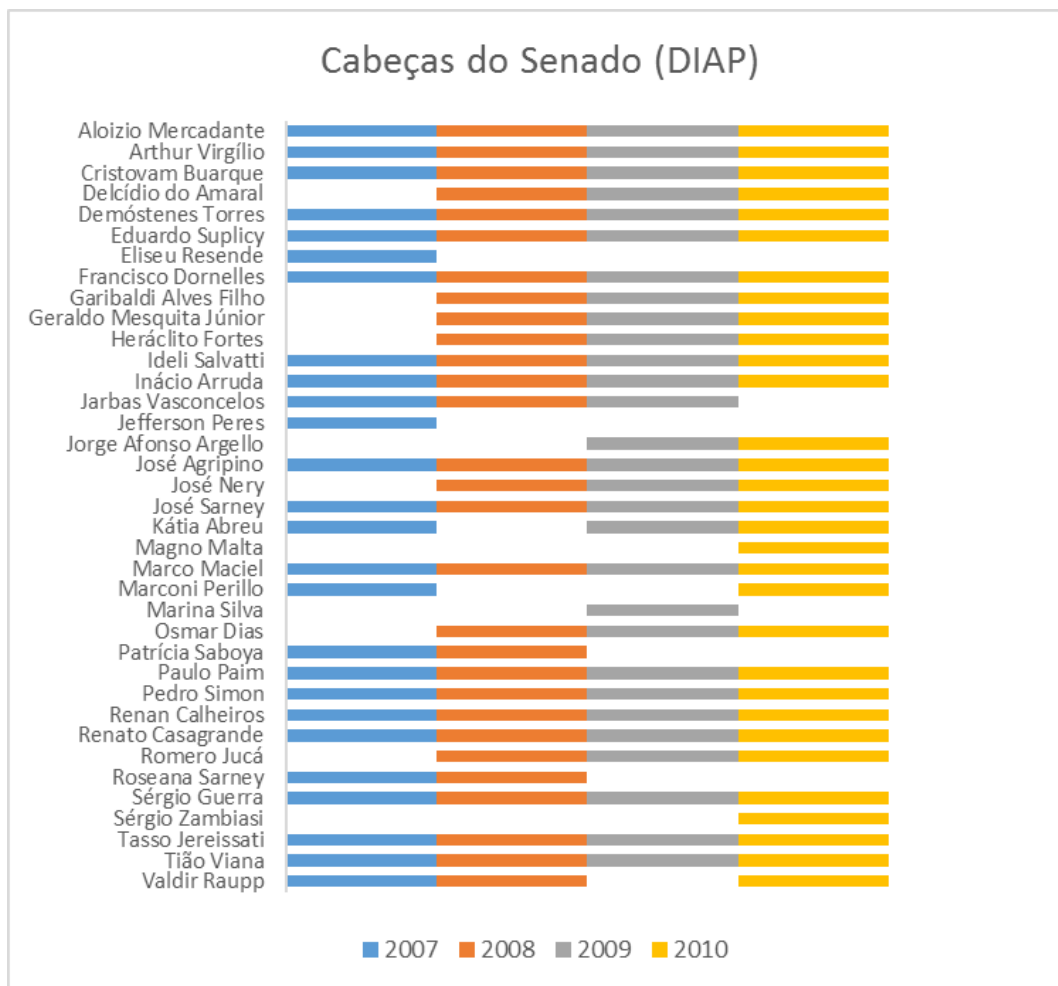


Gráfico 8 - Cabeças do Senado (DIAP 2007, 2008, 2009, 2010)  
 Fonte: o autor (2017)

Se compararmos os resultados da pesquisa do DIAP com a frequência de uso da palavra na tribuna do plenário, obteremos os resultados indicados no Gráfico 9:

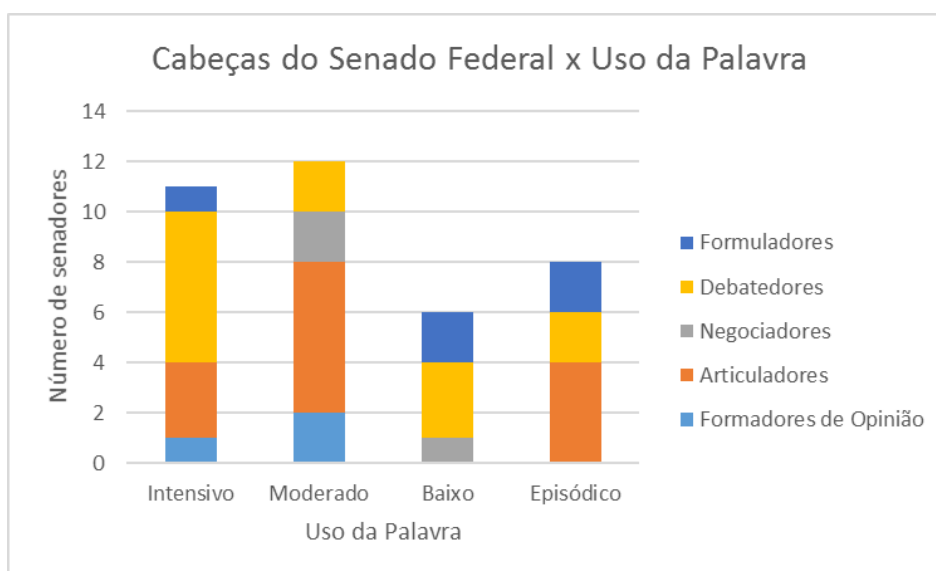


Gráfico 9 – Os ‘cabeças’ do Senado Federal segundo a frequência de uso da palavra na 53ª legislatura  
 Fonte: o autor (2017).

A análise do Gráfico 9 permite chegar a duas conclusões aparentemente contraditórias: os parlamentares mais influentes sobem frequentemente à tribuna, mas a maior parte dos parlamentares que sobem à tribuna não são influentes. Dos 27 senadores que compõem o primeiro quartil, apenas 11 figuravam entre os mais influentes, ou seja, 16 senadores não conseguiram fazer que o uso frequente da palavra se traduzisse em prestígio político no Congresso Nacional. Por outro lado, mais da metade dos parlamentares mais influentes usaram a tribuna mais do que a média, situando-se entre os quartis de uso intensivo ou moderado de uso da palavra. A principal conclusão é a de que a tribuna parece ser, na maior parte dos casos, um fator importante para a influência no Congresso Nacional, mas não é condição necessária (37% dos senadores de prestígio fazem uso da palavra inferior à média), e tampouco suficiente (apenas 42% dos senadores que usaram a palavra acima da média figuraram, pelo menos uma vez, na relação dos mais influentes).

Há, porém, outro dado revelador: o uso da tribuna parece contribuir pouco para a mudança de estatuto do senador. Na verdade, os senadores de prestígio parecem constituir um núcleo relativamente consolidado, formado pelos mesmos nomes, que se repetem a cada ano, com bem poucas variações. São políticos experientes que parecem investidos de um capital político já institucionalizado. Como interessa verificar aqui, sobretudo, a possibilidade de conversão de capital pessoal em capital delegado por meio do uso da palavra, é importante isolá-los do grupo de líderes emergentes que adquiriram prestígio ao longo da sessão legislativa.

Em 2007, esses “novos cabeças”, na terminologia do DIAP, foram Patrícia Saboya (PSB/CE), Marconi Perillo (PSDB/GO), Jarbas Vasconcellos (PMDB/PE), Valdir Raupp (PMDB/RO) e Kátia Abreu (DEM/TO), que figuraram pela primeira vez no levantamento. Em 2008, Geraldo Mesquita Júnior (PMDB/AC), José Nery (PSOL/PA) e Osmar Dias (PDT/PR) despontaram na paisagem da política parlamentar nacional. Em 2009, surgiu apenas Gim Argello (PTB/DF). E não houve nenhum novo nome em 2010.

Observe-se que, tomado o levantamento do DIAP como parâmetro, apenas esses 9 senadores conseguiram acumular capital político suficiente para passarem, pela primeira vez, à condição de influentes entre seus pares. Os demais 28 cabeças do Senado ou conservaram o capital que já detinham, ou readquiriram parte do capital que perderam, porque já haviam participado de relações anteriores<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> O primeiro levantamento do DIAP é de 1994.

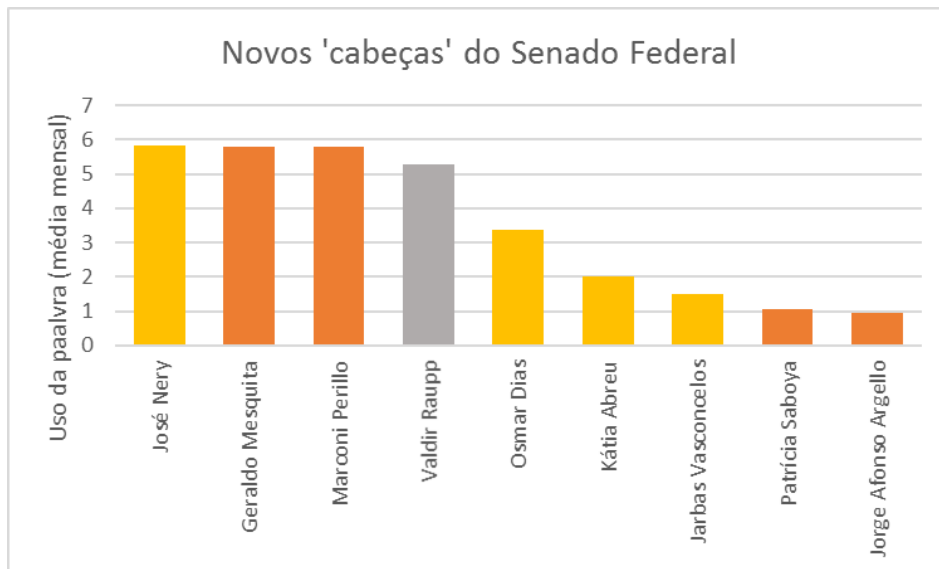


Gráfico 10 - Média mensal de uso da palavra pelos novos 'cabeças' do Senado Federal na 53ª legislatura  
Fonte: o autor (2017)

Saliente-se, porém, que parte do capital desses novos cabeças é, para conservar o termo utilizado por Bourdieu, “lábil”, ou seja, instável, impermanente, resvaladiço: nenhum dos estreantes permaneceu na relação durante os quatro anos da legislatura<sup>8</sup>. Suas habilidades são variáveis: 4 destacaram-se como debatedores (em amarelo no Gráfico 10), 4 como articuladores (em laranja) e 1 como negociador (em cinza). E, sobretudo: embora 4 tenham usado a palavra com frequência acima da média, 5 fizeram uso pouco frequente ou episódico da tribuna. Consequentemente, não se pode construir uma relação direta entre uso da palavra e formação de capital político, pelo menos não nesses casos<sup>9</sup>.

Em resumo: parece que o “domínio de uma certa linguagem e de uma certa retórica política, a do *tribuno*, indispensável nas relações com os profanos, ou a do *debate*, necessária nas relações entre profissionais” (p. 169), que Bourdieu (1998a) identifica como parte do *corpus* de saberes específicos que caracteriza o *habitus* do político, é apenas um dos ingredientes, e não o ato mágico capaz de consagrar uma nova personalidade no meio político. Dessa maneira, a acumulação de capital político, assim como a reprodução eleitoral, se passa pelo uso da palavra na tribuna do plenário, o faz de forma principalmente acessória. O principal deve ser buscado em outro lugar. Ou em vários outros lugares.

<sup>8</sup> Patrícia Saboya figurou na relação apenas em 2007 e 2008. Marconi Perillo é citado em 2007 mas retorna apenas em 2010. Jarbas Vasconcelos aparece de 2007 a 2009, mas desaparece em 2010. Valdir Raupp aparece em 2007, 2008 e 2010. Kátia Abreu em 2007, 2009 e 2010. Geraldo Mesquita Júnior, José Nery e Osmar Dias aparecem em 2008 e são citados até o fim da legislatura.

<sup>9</sup> Se considerarmos que esse processo de acumulação é um trabalho contínuo, de longo prazo, pode ser que uma análise longitudinal que considere um intervalo maior de tempo, para além do curto espaço de uma legislatura, revele alguma relação mais positiva entre uso da palavra no plenário e acumulação de crédito político *inter pares*. Essa investigação diacrônica, no entanto, escapa à delimitação temporal deste trabalho.

## 6 Conclusão

Este trabalho perseguiu duas hipóteses: 1) o plenário seria, sobretudo, um palanque apropriado pelos senadores como estratégia de reprodução eleitoral; e 2) o plenário seria um mercado em que se forma, se acumula e se renova o capital político individual e em que se busca convertê-lo em capital político delegado. Como vimos, nenhuma dessas hipóteses parece explicar completamente o funcionamento do plenário como estratégia de comunicação política, e antes reforçam o diagnóstico de que o uso da tribuna exerceria um papel aparentemente inócuo do ponto de vista da estruturação da carreira política ou eleitoral.

Nesse sentido, estaria justificado o papel externo e acessório que os pronunciamentos parlamentares parecem experimentar na prática política de inúmeros senadores, que simplesmente não usam a tribuna – ou usam muito pouco a tribuna – ao longo de seus mandatos, sem que isso traga implicações importantes sobre sua produção legislativa, sobre sua projeção nos meios de comunicação de massa, sobre a acumulação do capital político e sobre seu vigor eleitoral. E estaria justificado também o desprestígio da retórica parlamentar na ciência política, já que “boa parte da percepção sobre o trabalho parlamentar julga que seu principal, senão único, produto é a lei” (MIGUEL; FEITOSA, 2009, p. 206).

Afirmar, porém, que o uso da palavra no plenário do Senado Federal parece não desempenhar papel relevante na reprodução eleitoral não significa, evidentemente, recusar a importância do discurso na política. Não se pode perder de vista que o pronunciamento parlamentar é apenas uma das modalidades de discurso político, e que o plenário é apenas um dos lugares em que se produzem discursos dessa natureza. Não há como não reconhecer que “o discurso é o meio fundamental do fazer político” (MIGUEL, 2000, p. 5) e, “embora a palavra não seja tudo na política, a política não pode agir sem a palavra”:

[...] a palavra intervém no espaço de discussão, para que sejam definidos o ideal dos fins e os meios da ação política; a palavra intervém no espaço de ação para que sejam organizadas e coordenadas a distribuição das tarefas e a promulgação das leis, regras e decisões de todas as ordens; a palavra intervém no espaço de persuasão para que a instância política possa convencer a instância cidadã dos fundamentos de seu programa e das decisões que ela toma ao gerir os conflitos de opinião em seu proveito. (CHARAUDEAU, 2015, p. 21).

A questão central é que esse uso da palavra – tão essencial ao fazer político – não ocorre, pelo menos não como esperado, no plenário do Senado Federal. Esperava-se que a importância da tribuna como estratégia de comunicação política conduziria os senadores a um comportamento mais convergente, menos heterogêneo, com disputa mais equilibrada pelos espaços de visibilidade pública, e em que estariam neutralizadas idiosincrasias e personalismos, tal como ocorre, por exemplo, nos programas político-partidários de veiculação obrigatória em rádio e TV. Ou seja, a expectativa era de que a profissionalização da política – como toda profissionalização – reduzisse, pelo domínio da técnica, compartilhada entre todos os profissionais, a margem para práticas singulares e heterodoxas, que fugissem ao senso comum

consolidado sobre a importância do uso da palavra no mais proeminente palco da arena legislativa.

No entanto, a heterogeneidade é ali a grande marca, o que parece indicar que este trabalho revela menos sobre o uso da palavra propriamente dito do que sobre o significado da tribuna na prática parlamentar. Na verdade, a única alternativa que se nos oferece é a de perceber que o plenário assume, para diferentes senadores, sentidos diferentes, com repercussões importantes – e divergentes – sobre sua prática discursiva. Os discursos continuam a ocorrer e a constituir o meio fundamental pelo qual se faz política, mas essas práticas não ocorrem convergentemente – ou simplesmente não ocorrem – no plenário do Senado Federal, talvez porque o plenário, para um conjunto não pouco numeroso de senadores, já não constitua, propriamente, nem “espaço de discussão”, nem “espaço de ação”, nem “espaço de persuasão”. Para muitos parlamentares, a verdadeira política, aparentemente, ocorre em outra parte.

No entanto, e para evitar os riscos do autoengano, será preciso reconhecer que as conclusões a que se chega neste trabalho estão, a princípio, confinadas apenas ao intervalo de uma legislatura e será talvez prematuro imaginar que possam ser generalizadas para toda a história recente do Parlamento. Seria preciso reconsiderar os dados a partir de uma perspectiva longitudinal de mais longo prazo, que incluísse outros conjuntos de parlamentares e outras legislaturas, para que se pudesse inferir, com um pouco mais de clareza, se os comportamentos que são aqui descritos devem ser de fato assim interpretados.

## Referências

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998a.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: CATANI, A.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998b.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento interno**: resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas e resultados da eleição**. Brasília: TSE, 2010.

CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2015.

DIAP. **Os “cabeças” do Congresso Nacional**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/195-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2007>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

DIAP. **Os “cabeças” do Congresso Nacional**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/196-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2008>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

DIAP. **Os “cabeças” do Congresso Nacional**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/197-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2009>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

DIAP. **Os “cabeças” do Congresso Nacional**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso->



nacional/198-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2010>. Acesso em: 18 ago. 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MIGUEL, L. F. **Mito e discurso político: uma análise a partir da campanha eleitoral de 1994**. Campinas: UNICAMP, 2000.

MIGUEL, L. F. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 115-134, 2003.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.

Artigo recebido em: 31/01/2017

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2017



## AS DEPUTADAS FEDERAIS NA PRESIDÊNCIA E VICE-PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: QUEM SÃO ELAS E COMO CHEGARAM LÁ?

### WOMEN IN CHARGE OF THE PRESIDENCY AND VICE-PRESIDENCY OF THE PERMANENT COMMITTEES OF THE CHAMBER OF DEPUTIES: WHO ARE THEY AND HOW TO GET THERE?

Elisabete Busanello<sup>1</sup>  
Malena Rehbein<sup>2</sup>

**Resumo:** A pesquisa se insere no campo dos estudos de gênero e tem por objetivo analisar como ocorreu a ocupação em cargos de presidente e vice-presidente de comissões permanentes, pelas deputadas federais, e estudar as características do perfil dessas parlamentares no período da 52ª à 54ª legislaturas. Verificou-se por meio de pesquisa quali-quantitativa como ocorreu a distribuição de cargos, enquadrando-se as comissões em categorias “*hard, midle e soft politics*”. Para analisar as características desse grupo de parlamentares utilizou-se o método prosopográfico. Concluiu-se que, elas estiveram na presidência das comissões de categorias *soft e midle politics*. Alguns dos resultados encontrados, com relação ao perfil prosopográfico, revelaram que a maioria era casada; com faixa patrimonial baixa (menos de R\$ 200 mil); com indicação para esses cargos por partidos de espectro político “de esquerda”; possuía capital familiar (35%) e trajetória política oriunda, principalmente, de capital decorrente da participação em movimentos sociais (42%); não possuía parentesco na política (64%); e tinha experiência nas áreas públicas dos Poderes do Executivo e Legislativo.

**Palavras-Chave:** Deputadas federais; Representação política; Presidência e vice-presidência de comissões permanentes; Elite parlamentar.

**Abstract:** This research aims to analyze how presidency and vice-presidency positions were executed in permanent commissions by congresswomen, as well as to study their profiles during the 52nd and the 54th legislative terms. A quali-quantitative research was carried out to verify how job positions in the commissions were distributed according to “hard, middle and soft power”. In order to better analyze the features of that group of parliamentarians, the prosopographical method was adopted. The findings show that the congresswomen were in presidential positions of commissions within *soft and middle power* categories. Regarding the prosopographical profile, some of the results show that the majority was married, with a low home equity (under R\$ 200,000). In addition, they were nominated to those positions by “left-wing” political parties and had developed political careers funded mainly from social movement (42%), and family capital (35%). Sixty-four percent of them had no family ties in politics, yet they had worked in the public sector, in Executive and Legislative branches.

**Keywords:** Congresswomen; Political representation; Presidency and vice-presidency positions; Permanent commissions; Parliamentary elite.

## 1 Introdução

O tema gênero tem sido discutido pela sociedade suscitando debates e levantando opiniões diferentes, tanto de seus defensores quanto de seus opositores. Esteve em evidência,

<sup>1</sup> Advogada. Mestre em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados (elisabete.busanello@camara.leg.br).

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política e Sociologia pelo IUPERJ. Mestre em Relações Internacionais e Teoria Política Contemporânea pela Universidade de Westminster. Mestre e Bacharel em Comunicação pela Universidade de Brasília. Analista legislativo da Câmara dos Deputados e professora do Mestrado em Poder Legislativo (Cefor) (malena.rodrigues@camara.leg.br).

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

por exemplo, em 2011, quando a primeira deputada ingressou no rol dos integrantes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; no debate sobre a reforma política e sobre a PEC 590/2006<sup>3</sup>, e, frequentemente, é citado nas comemorações do Dia Internacional da Mulher. Gênero também é uma categoria que pode ser utilizada para análise das desigualdades entre homens e mulheres nos diversos espaços.

As desigualdades entre mulheres e homens são observadas inclusive no campo político. Por exemplo, elas se expressam, na Câmara dos Deputados, em termos de representação política, sob a forma de sub-representação política feminina (AVELAR, 2001; MIGUEL; FEITOSA, 2009; MIGUEL; BIROLI, 2011; MOISÉS; SANCHEZ, 2014). Para além da dificuldade de ingresso na instituição Câmara dos Deputados, pode-se dizer que há outra barreira de acesso às mulheres: a ocupação de postos estratégicos de poder dentro da casa legislativa.

Questionou-se: depois de eleitas, essas deputadas ocupam postos importantes nas estruturas da Câmara dos Deputados? E assim, como foi a ocupação dos cargos de presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, pelas deputadas federais, na 52<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislaturas<sup>4</sup>? Além disso, em quais comissões permanentes elas conseguiram ocupar a presidência e em quais ficaram restritas às vice-presidências? Em que tipo de comissões elas ocuparam a presidência e a vice-presidência? Qual é o perfil prosopográfico<sup>5</sup> dessas parlamentares que estiveram na presidência e vice-presidências das comissões permanentes?

A atuação feminina dentro das comissões permanentes é um campo a ser investigado. O presente estudo apresenta uma visão de como as deputadas federais da 52<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislaturas ocuparam cargos como a presidência e vice-presidências de comissões permanentes e coloca em evidência o tema dos papéis desempenhados por elas. Estudar as características das que foram presidentes e vice-presidentes levou à construção de um perfil coletivo através do qual é possível apreender como a representação política ocorreu nessas comissões. Isso pode gerar novas formulações no sentido de ações de inclusão feminina nas instituições políticas.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira traz a definição dos conceitos gênero e elite parlamentar e adota a representação política especial para grupos como fundamentação teórica juntamente com as teorias da redistribuição econômica, do reconhecimento identitário e do “teto de vidro”. A segunda descreve os procedimentos

---

<sup>3</sup> PEC 590/2006: Dá nova redação ao § 1º do art. 58 da Constituição Federal, para garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ERUNDINA, 2006).

<sup>4</sup> Esse período contempla 12 eleições de presidência e vice-presidências nas comissões permanentes, uma vez que elas ocorrem anualmente. A 52<sup>a</sup> legislatura engloba o período de fevereiro de 2003 a janeiro de 2007; a 53<sup>a</sup> de fevereiro de 2007 a janeiro de 2011, e, a 54<sup>a</sup> de fevereiro 2011 a janeiro de 2015.

<sup>5</sup> O perfil prosopográfico, para fins deste trabalho, é considerado o perfil coletivo das deputadas federais que foram presidentes e vice-presidentes de comissões permanentes, construído a partir de informações individuais que foram aglutinadas e possibilitaram chegar a um perfil do grupo, conforme será descrito na metodologia.

metodológicos. A terceira analisa a ocupação das deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes, considerando os aspectos formais e informais que permeiam as escolhas para esses cargos. A quarta traz algumas informações sobre o perfil prosopográfico deste grupo parlamentar feminino. Por último, são apresentadas as conclusões.

## **2 As Deputadas Federais Brasileiras e a Representação Política na Câmara dos Deputados**

### **2.1 O Conceito de Gênero**

Gênero é um conceito que pode ser utilizado como categoria de análise e possibilita entender como são produzidas e geradas as desigualdades sociais, como se constroem as estruturas de hierarquias e como ocorrem as situações de dominação entre homens e mulheres (SCOTT, 2008). Ou seja, por meio do conceito de gênero é possível compreender como as assimetrias entre homens e mulheres se estruturam na sociedade.

Scott conceitua gênero como “um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos” e também uma “forma primeira de significar relações de poder” (SCOTT, 1989, p. 21). Para esta autora, o conceito gênero é relacionado às diferenças entre homens e mulheres e integra as relações sociais, o que faz com que outros elementos sejam inerentes a ele. Ela explica que o conceito deve abranger uma visão ampla que inclua sistemas, como o econômico, o mercado de trabalho e o sistema político (SCOTT, 1989).

Ela ensina que “o gênero é uma forma primária das relações simbólicas de poder” (SCOTT, 2008, p. 65). Por exemplo, o poder se externaliza ao deter o controle de recursos materiais e econômicos, obter o controle na indicação de cargos importantes como a presidência de comissões, ocupar espaços de destaque. Essas situações são vivenciadas na política. É possível inferir que as relações de gênero são intrínsecas ao mundo político, onde o poder se materializa em atos, palavras, ações e símbolos.

Bourdieu explica que a sociedade funciona como uma gigantesca máquina simbólica que tem como tendência ratificar a dominação masculina, estruturada na “divisão social do trabalho”, nas atribuições das atividades consideradas de homens e de mulheres que são incorporadas nas ações e percepções como *habitus*, sendo reforçadas em locais como as instituições sociais, igrejas, escolas, família e no próprio Estado, exercidas através de uma violência simbólica (BOURDIEU, 2012).

Pelo *habitus*<sup>6</sup> os homens ocupariam locais públicos como assembleias e mercados, e as mulheres o espaço da casa, do lar (BOURDIEU, 2012). Tanto o *habitus* quanto as lutas simbólicas acabam sendo incorporadas e naturalizadas entre homens e mulheres, e se externalizam nas estruturas. É possível que os processos de socialização diferenciada

---

<sup>6</sup> De acordo com Bourdieu “[...] incorporamos sob a forma de esquemas inconscientes de percepção e de apreciação, as estruturas históricas da ordem masculina; arriscamo-nos, pois, a recorrer, para pensar a dominação masculina, a modos de pensamento que são eles próprios produto da dominação” (2012, p. 13).

contribuam para isso, pois geralmente reforçam a dominação masculina. Esses processos ocorrem desde o nascimento, onde são utilizadas roupas com cores diferentes e brinquedos distintos para meninas e meninos, e passam a ser reforçados socialmente nos diversos espaços, dentre os quais o político<sup>7</sup>.

Pelo exposto, verificou-se que gênero pode ser utilizado enquanto categoria de análise das relações sociais e seu conceito pode explicar as desigualdades entre mulheres e homens, englobando o processo de socialização diferenciada que é reforçado pelas famílias e instituições, nos espaços público e privado. Para fins deste trabalho, gênero é compreendido como uma construção social que pode ser modificada pelas relações humanas de acordo com cada sociedade. O termo encontra-se relacionado com o poder, o qual estrutura e constitui relações, inclusive, no campo político.

## 2.2 O Conceito de Elite Parlamentar

Débora Messenberg define a elite parlamentar brasileira como “um grupo seletivo de congressistas, cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada” (MESSEMBERG, 2007, p. 311). Segundo a autora, esses parlamentares de elite apresentam certas condicionantes relativas à ocupação de lugares-chave junto ao Legislativo, representam interesses sociais ou institucionais e possuem certas características específicas, que são reconhecidas entre os membros como sendo típicas de uma liderança (MESSEMBERG, 2007).

A autora utilizou quatro critérios para selecionar os parlamentares que fariam parte deste grupo de elite: aqueles que ocuparam cargos estratégicos, como a presidência e secretaria de mesas diretoras, lideranças partidárias ou de governo; aqueles que exerceram a função de relatoria ou autoria de proposições importantes que se converteram em lei; aqueles que foram presidentes de comissões permanentes, especiais ou de CPIs, e, por fim, aqueles que foram indicados em *survey* por outros congressistas como membros de elite (MESSEMBERG, 2007). Ela considerou o requisito de presidência de comissões um dos critérios para ser enquadrado como elite, o que vai ao encontro do que se propõe para este trabalho: analisar onde estão as mulheres nas presidências e vice-presidências das comissões permanentes e quem são elas.

Para fins deste estudo, considera-se como um tipo de elite parlamentar o grupo de deputadas que conseguiu ocupar a presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, porque, de alguma forma, elas se destacaram e foram indicadas para ocupar tais postos e porquanto este é um critério de análise das elites.

---

<sup>7</sup> Barros refere que o processo de socialização diferenciada para as mulheres se reflete no campo político por meio da sub-representação feminina, que ocorre por diversos fatores, tais como os culturais, institucionais e estruturais. Para o autor, “[...] as mulheres, portanto, são vistas e se veem como inabilitadas politicamente devido ao processo de dominação simbólica, que é inerente às formas de dominação masculina que servem de base para a socialização política” (2015, p.189).

### 2.3 Representação Política Especial para Grupos

Enfocando a importância da relação dos representantes com os representados, Iris Marion Young (2006, p. 158-159) explica que uma pessoa pode ser representada de três formas: “interesses, opiniões e perspectivas”, embora ela ressalve que possa ter outros modos. Ela define “interesses” como sendo algo que afeta ou é importante para a vida da pessoa ou para as metas e finalidades das organizações. Assim, considera como parte da democracia comunicativa a organização das pessoas com interesses parecidos para obtenção de influência política e a realização de pressão política a fim de que sejam atendidos os seus interesses.

“Opiniões” seriam “[...] princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (YOUNG, 2006, p. 159-160). Segundo Young, a forma mais comum para a representação das opiniões ocorre por meio dos partidos políticos, os quais elaboram seus programas partidários onde expressam suas opiniões, princípios e valores.

Para ela a “[...] perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições de que neles ocupam” (YOUNG, 2006, p. 164). A autora cita o exemplo de um senador americano acusado de assédio sexual por várias assessoras. Seus colegas entenderam que não havia necessidade de investigação por sua influência e pelos trabalhos prestados ao órgão. As senadoras e deputadas de diversos partidos possuíam opiniões diferentes, porém, se uniram diante de uma mesma perspectiva: pressionar o Senado para investigar o caso (YOUNG, 2006). Com esse exemplo ela mostra que a perspectiva social de um grupo, no caso o das mulheres, mesmo com divergências foi unificada em torno de uma perspectiva comum: a apuração dos fatos.

Ela defende que para a igualdade política sejam tomadas medidas que façam a inclusão de grupos e minorias sociais, os quais não teriam suas perspectivas presentes nas discussões se forem excluídos. A inclusão desses grupos marginalizados pode ser alcançada de diversas formas, dependendo da situação política, da natureza da segmentação social, dos arranjos e permutas existentes. Para esses grupos específicos, como opção temporária, poderia ser feita a reserva de um determinado número de cadeiras em um órgão eletivo. As cotas para as mulheres em convenções partidárias poderiam ser a alternativa (YOUNG, 2006).

Com relação à representação especial de grupos, apesar de ser tema controverso, não deixa de ser uma forma eficaz de incluir diferentes perspectivas na tomada de decisões políticas, tornando os espaços de decisão, de certa forma, mais representativos e mais responsivos porque incorporam grupos sociais diversos (SACCHET, 2012). Inclusive, a representação feminina e de minorias nos Parlamentos serve como indicador para mensurar a qualidade da democracia (LIJPHART, 2003).

Alguns autores defendem que “[...] a discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa, independentemente de ser formal ou informal, rebaixa a qualidade da democracia, e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio da igualdade política” (MOISÉS; SANCHEZ, 2014, p. 99). A representação feminina nos Parlamentos pode ser vista como importante contribuição para o fortalecimento da democracia. Os grupos de mulheres poderão ter sua perspectiva presente nos debates se tiverem representantes femininas e feministas<sup>8</sup> atuando no Legislativo, ou seja, a presença física de mulheres conjugada com uma política de ideias.

A discussão sobre a importância de uma política de ideias ou uma política de presença é feita também por Phillips (2001). Ela considera inadequada uma representação baseada apenas em uma política de ideias ou apenas em uma política de presença. A autora defende que uma representação equilibrada incorpora tanto a política de ideias – que pode ser feita por homens e por mulheres, quanto a política de presença. Esta é garantida pela presença física de grupos que estão, em geral, excluídos dos debates.

Para fins deste artigo, com relação à representação política, adota-se o ponto de vista de Young (2006), que defende a representação especial de grupos, apesar de críticas que este tipo de representação pode suscitar. Considera-se que a representação especial de grupos, como o de mulheres, pode ser um meio de tornar a representação política mais equilibrada. E é com base nessa premissa que será efetuada a análise da ocupação de cargos de presidente e vice-presidente em comissões permanentes na Câmara dos Deputados.

#### 2.4 As Mulheres na Política Brasileira: a Redistribuição e o Reconhecimento no Fortalecimento da Representação Política Feminina

O processo de dominação simbólica, descrito por Bourdieu (2012), indica que as mulheres, historicamente, estiveram mais vinculadas ao espaço privado, enquanto os homens ocuparam o espaço público. A ocupação diferenciada dos espaços público e privado contribuiu para que as mulheres ficassem mais afastadas do campo político, o qual, ao longo do tempo foi se naturalizando como área de predominância masculina.

A probabilidade de uma mulher, que mora com o seu cônjuge ou parceiro, ser responsável pela maior parte da execução de tarefas domésticas é sete vezes maior do que os homens, e, isso também se repete com relação ao cuidado com a prole (FOX; LAWLESS, 2012). Ainda recai sob responsabilidade feminina o cuidado com os filhos e a realização de tarefas domésticas, ambas, embora em diferentes graus, demandam tempo e atenção, reduzindo

---

<sup>8</sup> O fato de ser uma representante mulher não garante que se incorporará à bandeira feminista ou que assuma a discussão de temas voltados à família, à saúde, à educação, nem que se posicione pela igualdade na divisão de tarefas domésticas ou que defenda responsabilidade igualitária entre mulheres e homens nas atribuições da esfera privada. Porém, é importante que haja representantes mulheres preferencialmente com conhecimentos feministas, para que possam aprofundar as discussões de gênero.

assim a disponibilidade feminina de tempo livre. Este é um dos fatores que influenciam as disputas políticas. A autopercepção de não se considerar suficientemente qualificada para concorrer a um cargo eletivo é outro fator que contribui para o reduzido quantitativo de candidaturas femininas nas disputas eleitorais (FOX; LAWLESS, 2012).

Outras causas que limitam a participação das mulheres na representação política: (a) as condições socioeconômicas desfavoráveis às mulheres como o desemprego e discriminações salariais; (b) o acesso ainda restrito às políticas públicas; (c) o pequeno apoio partidário tanto na escolha das candidatas quanto no financiamento de suas campanhas; (d) o reduzido capital político e cultural decorrente da pouca experiência política; (e) a existência de discriminação com relação às candidatas mulheres bem como a indiferença dos eleitores quanto à produção legislativa delas no Parlamento (VOGEL, 2012).

Ainda, o sistema eleitoral, os partidos políticos e o financiamento de campanhas são apontados como elementos limitantes para a competição feminina no campo político. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta favorece candidatos que tenham recursos financeiros e capital político; a forte disputa entre candidatos fragiliza os partidos políticos, pois prevalecem os que possuem maior disponibilidade de recursos próprios para bancar sua campanha; de outro lado, os partidos políticos distribuem de forma desigual os recursos do fundo partidários e os tempos na mídia, o que dificulta o êxito das candidaturas femininas (MOISÉS; SANCHEZ, 2014).

Para superar alguns dos fatores limitantes o reconhecimento identitário e a redistribuição econômica são alternativas que podem contribuir para auxiliar na expansão da representação política feminina. Essas teorias são abordadas por Fraser (2007). A autora defende que, para haver uma paridade de participação, são necessárias duas condições: a distribuição dos recursos materiais e o reconhecimento. Com a distribuição dos recursos estaria assegurada a independência e voz das pessoas. A isso ela denomina de “condição objetiva” da paridade participativa (FRASER, 2007, p. 119). Com o reconhecimento as pessoas estariam em situação de igualdade e respeito, o que levaria ao alcance de estima social. A isso a autora denomina de “condição intersubjetiva” de paridade participativa (FRASER, 2007, p. 119).

Com base nas teorias da redistribuição econômica e do reconhecimento identitário pode-se pensar a relação das mulheres com a política. No que tange à redistribuição, pode-se supor uma melhor redistribuição econômica entre mulheres e homens pode equilibrar mais a participação política, uma vez que a utilização de recursos financeiros pode impactar nas disputas políticas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Por exemplo, na campanha de 2006, em média, as mulheres arrecadaram R\$ 70.639,00 e os homens R\$ 128.374,00, ou seja, em média elas arrecadaram 45% a menos do que os homens; nas eleições de 2010, o percentual médio de arrecadação delas foi de R\$ 107.281,00 e o deles R\$ 234.776,00, significando que a arrecadação delas foi 54% menor do que a deles; ainda, elas obtiveram menor apoio financeiro partidário para suas campanhas em comparação com os candidatos do sexo masculino (SACCHET, 2011).



No que diz respeito à questão do reconhecimento identitário, ele também parece ser elemento necessário no campo político. É provável que as mulheres necessitem de reconhecimento da população a fim de que consigam obter votos suficientes para que sejam eleitas ou reeleitas, e de que necessitem de reconhecimento dos parlamentares e, principalmente, das lideranças partidárias para que, depois de terem alcançado uma cadeira no Parlamento, possam ser indicadas para ocupar lugares de destaque nas estruturas internas, tais como na Mesa Diretora e nas presidências de comissões permanentes e assim fortalecer seu capital político.

## 2.5 O “Teto de Vidro”

O fenômeno do “teto de vidro” representa as barreiras que as mulheres enfrentam para chegar a altos cargos. O termo teto de vidro ou “*glass ceiling*” foi criado para “descrever as barreiras artificiais e invisíveis criadas por preconceitos comportamentais e organizacionais que bloqueiam as mulheres para acesso a altos cargos executivos” (WIRTH, 2001, p. 1). Significa uma representação simbólica das barreiras, que são sutis transparentes e ao mesmo tempo fortes, enfrentadas pelas mulheres executivas para ascender a altos cargos de comando nas organizações empresariais (SANTOS; TANURE; CARVALHO NETO, 2014).

Vaz (2013) utilizou o conceito para demonstrar que o teto de vidro também é encontrado no setor público brasileiro, em que decresce a presença feminina nos níveis mais altos dos cargos de DAS, situação que também ocorre em instituições de ensino e pesquisa. Segundo a autora, no setor público do Brasil são encontradas réplicas de segregações tradicionalmente encontradas na sociedade, que afastam as mulheres de cargos de poder. Elas ainda vivenciam conflitos para conciliar a vida pessoal com a profissional, pois ainda lhes cabe a responsabilidade de cuidados da prole, na tradicional divisão de papéis. Agregado a isso também está a introjeção de normas de comportamento secularizadas de priorizarem a vida privada em detrimento da pública, condicionando-se a não serem tão competitivas. As estruturas dos órgãos públicos contribuiriam para manter o quadro de exclusão feminina (VAZ, 2013).

O fenômeno teto de vidro pode ajudar a compreender a presença ou a ausência das deputadas na presidência de certas comissões permanentes, porque permite indicar a existência de barreiras invisíveis para elas chegarem a altos postos motivo pelo qual será utilizada neste trabalho para analisar a ocupação de espaços internos na Câmara dos Deputados.

Diante destas considerações acerca de gênero, elite parlamentar, representação política especial para grupos e das teorias da redistribuição econômica, do reconhecimento identitário e do teto de vidro, na sequência passa-se à apresentação da metodologia adotada.

## 3 Metodologia

Com relação aos aspectos metodológicos, o universo da pesquisa é restrito à Câmara dos Deputados, envolvendo o período da 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. Esta pesquisa é quali-

quantitativa, porque tem elementos de ambas naturezas.

Com relação à coleta de dados propriamente dita, para saber quem e quantas foram as deputadas presidentes e vice-presidentes em comissões permanentes foi enviado e-mail para a Câmara dos Deputados. Após, as comissões foram aglutinadas na tipologia *hard*, *soft* e *midle politics*, que são categorias descritas por Miguel e Biroli (2011) e Miguel e Feitosa (2009). A área da *hard politics* concentra os pontos mais relevantes do processo político, como o exercício do poder de Estado e a gestão da economia. De outro lado, na *soft politics* estão assuntos voltados mais à temática social. Por fim, na *midle politics* encontram-se temas mistos, como a Previdência Social, que inclui tanto questões relativas aos pensionistas bem como o equilíbrio das contas públicas (MIGUEL, BIROLI, 2011).

Utilizou-se essa tipologia de análise dos discursos elaborada por Miguel e Feitosa (2009) para separar as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. As 22 comissões permanentes da Câmara dos Deputados<sup>10</sup> foram enquadradas dentro das categorias *hard*, *midle* e *soft politics*, conforme quadro abaixo, com adaptações para este trabalho:

**Quadro 1** - Divisão das comissões permanentes por categorias: *hard*, *midle* e *soft politics*

Comissões <i>Hard Politics</i>	Comissões <i>Midle Politics</i>	Comissões <i>Soft Politics</i>
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão de Minas e Energia (CME); Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Comissão de Viação e Transportes (CVT).	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI).	Comissão de Educação (CE); Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Comissão de Cultura (CCULT); Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA); Comissão do Esporte (CESPO); Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Comissão de Turismo (CTUR); Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Legislação Participativa (CLP) <sup>11</sup> .

Fonte: as autoras (2017) com base em Miguel e Feitosa (2009).

Essa divisão permitirá verificar se (a) as deputadas estão na presidência de comissões que impactam mais a agenda política ou em outras que são menos disputadas, e (b) em quais comissões elas estão mais concentradas ocupando as vice-presidências.

Com relação à prosopografia, é “a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas” (STONE, 2011, p. 115). O termo também é compreendido como sinônimo de biografias coletivas (HEINZ, 2006; CHARLE, 2006).

<sup>10</sup> A Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência foi criada pela Resolução 01 em 26/02/2015, portanto, não será analisada uma vez que não integra a 54ª legislatura. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2015/resolucaodacamaradosdeputados-1-25-fevereiro-2015-780184-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

<sup>11</sup> Há argumentos de que a CLP não seria tão atrativa quanto as demais comissões, uma vez ela possui uma função técnica, que é analisar as sugestões recebidas, e que seria sempre uma das últimas comissões a ser escolhida pelos partidos, o que significaria desprestígio (QUEIROZ, 2011, p. 24-25). Considerando os diversos argumentos postos e considerando, principalmente, o aspecto político, para fins deste trabalho, a CLP será enquadrada na categoria *soft*.

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

Para fins deste trabalho, assume-se prosopografia como um método para o estudo coletivo das características de um grupo de pessoas. No caso, serão estudadas as características do grupo de deputadas que foram presidentes e vice-presidentes de comissões permanentes na 52<sup>a</sup> à 54<sup>a</sup> legislatura.

A análise do perfil prosopográfico das deputadas será elaborada considerando os dados disponíveis na web, tais como os portais institucionais da Câmara dos Deputados, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), páginas pessoais de parlamentares e dicionários biográficos, como o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB), desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDHB/FGV), além de informações constantes no Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados de cada legislatura e em publicações do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP).

Para elaboração das biografias coletivas foi adaptada metodologia proposta por Braga e Nicolas (2008), para três grandes categorias: (a) perfil social e biográfico, (b) comportamento eleitoral, (c) trajetória política.

Com relação à categoria do perfil social e biográfico, em alguns itens, foi feita subdivisão, como o da naturalidade<sup>12</sup>, escolaridade, religião, cor da pele, estado civil, número de filhos e a faixa etária. Para definição da escolaridade, religião, cor da pele e estado civil, considerou-se as segmentações utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2010a; 2010b). Com relação ao número de filhos (as) ou enteados, serão segmentados conforme o quantitativo. No que tange às faixas etárias, categorizou-se a cada 9 anos, à exceção da faixa inicial, que começa nos 21 anos<sup>13</sup>.

No que tange à categoria do comportamento eleitoral, o valor total do patrimônio declarado (em reais) será classificado segundo tipologia adotada por Rodrigues (2009)<sup>14</sup>. O valor que as deputadas arrecadaram com a receita de suas campanhas, em reais, foi dividido em doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas e recursos próprios. O valor total que a própria candidata aplicou em sua campanha também foi dividido em faixas. Estas faixas darão indicativo a respeito da necessidade ou não de se ter recursos financeiros próprios para uma campanha eleitoral.

Relativamente à análise dos principais doadores pessoas jurídicas, serão aglutinadas as 10 maiores empresas<sup>15</sup> que efetuaram doações diretas às candidaturas individuais nas

---

<sup>12</sup> Para a naturalidade será considerado se as deputadas são naturais de municípios do interior ou são provenientes da capital do Estado, que é utilizada por Messenberg (2007) quando estudou a elite parlamentar brasileira.

<sup>13</sup> A idade mínima para ser deputado federal é de 21 anos (art. 14, § 3º, VI, 'c', CF/88). As faixas etárias para este estudo serão as de 21-29, 30-39; 40-49; 50-59, 60 e acima de 60 anos (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup> O autor divide as faixas patrimoniais em cinco categorias: baixo patrimônio - menos de 200 mil; médio-baixo - patrimônio 200 mil a menos de 500 mil; médio-alto patrimônio - de 500 mil a 2 milhões; alto patrimônio - mais de 2 milhões (RODRIGUES, 2009, p. 60).

<sup>15</sup> São diversos os doadores pessoas jurídicas em cada campanha política, e cada doador pode aportar livremente valores sem que haja um teto mínimo ou máximo legalmente definido. Então, para fins deste estudo serão

campanhas eleitorais ocorridas no período. Os dados serão coletados das prestações de contas das eleições, efetuadas ao TSE, por cada uma das deputadas que foram presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes. O Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) dos doadores, constante na prestação de contas das deputadas, será lançado no site da Receita Federal para que se possa consultar a atividade principal.

Dentro da categoria trajetória política alguns itens foram subdivididos: o espectro partidário<sup>16</sup>, a existência de parentesco na política, o tipo de capital político, a experiência na área pública, a quantidade de reeleições para o cargo de deputada federal. No que tange ao partido pelo qual foi eleita, o espectro político partidário utilizado foi de “esquerda, centro e direita” que é uma classificação usual na literatura (MIGUEL; QUEIROZ, 2006; RODRIGUES, 2009; KRAUSE; GODOI, 2010<sup>17</sup>).

Ainda no que tange à trajetória política, os dados também serão analisados em quatro aspectos que podem favorecer a inclusão das mulheres no campo político e são associados ao tipo de capital político: (a) capital familiar, (b) capital oriundo da participação em movimentos sociais, (c) capital delegado da ocupação de cargos públicos e políticos e (d) capital convertido de outros campos (PINHEIRO, 2007).

#### **4 As Deputadas Federais na Presidência e Vice-Presidência das Comissões Permanentes**

A pessoa que exerce a presidência de uma comissão pode ser considerada uma figura importante porque – entre as várias atribuições previstas no art. 41 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015), tais como assinar correspondências, convocar e presidir as reuniões da comissão, dar conhecimento à comissão de todas as matérias recebidas, assinar pareceres – é quem decide a pauta, os projetos e demais proposições que serão votadas. Outra incumbência é definir os relatores dos projetos de leis que tramitam no campo daquela estrutura. São os atores políticos – principalmente os presidentes - que direcionam o funcionamento e o ritmo às comissões conforme lhe aprouver, tanto é que não há no Regimento Interno dispositivo fixando uma quantidade mínima de reuniões anuais ou indicando um número mínimo de proposições que devem ser analisadas durante o período de cada sessão legislativa ordinária anual.

No aspecto formal, cada comissão permanente é composta por um presidente e três vice-presidentes, eleitos pelo período de um ano, vedada a reeleição (art. 39, Regimento Interno) (BRASIL, 2015). O presidente será, nos seus impedimentos, substituído por um vice-presidente, na sequência ordinal. Isso quer dizer, que são mais remotas as possibilidades do 2º e

---

considerados apenas os 10 que aportaram os maiores valores para candidatas individuais em cada legislatura.

<sup>16</sup> Para fins deste estudo serão considerados como: partidos de esquerda, PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, PV, PMN, PCB, PSTU, PCO e PSOL; no centro, PMDB e PSDB; na direita, PFL, PPB/PP, PTB, PL, PRONA, DEM, PSC, PR e PROS.

<sup>17</sup> Na obra *Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira: perfis e tendências* vários autores e autoras utilizam essa classificação.

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

3º vice-presidentes chegarem a assumir a presidência, porque antes deles, na sequência, assume o 1º vice-presidente. Porém, estar na 2ª e 3ª vice-presidência ainda assim é interessante, porque esses cargos carregam um poder simbólico<sup>18</sup>.

Entretanto, para além do aspecto formal, é preciso ressaltar que existem aspectos informais nas comissões permanentes, que não estão escritos, mas são cumpridos pelos parlamentares. As regras informais possuem duas características centrais: (a) regulação e limitação comportamental sem a existência de “um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito”, e, (b) são “socialmente compartilhadas geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados” (AGUIAR, 2015, p. 34). Essas regras informais podem influenciar para facilitar ou dificultar que deputados e deputadas acessem os cargos de presidente e vices nas comissões, afinal, grande parte do poder fica nas mãos dos líderes partidários<sup>19</sup>.

Aguiar (2015) ao realizar entrevistas com servidores da Câmara, assessores de plenário, chefes de lideranças partidárias, e ao analisar matérias publicadas no Jornal da Câmara, constatou a presença das regras informais na escolha da presidência das comissões permanentes da 54ª legislatura, expressas em “acordos” de lideranças, que, se descumpridos sujeitariam o infrator a punições. As regras informais contribuem para trazer segurança aos processos de escolha de presidentes de comissões. Com isso, pode-se dizer que as regras formais são importantes, mas não são exclusivas quando se trata das escolhas de presidentes de comissões, porque podem ocorrer acordos informais que influenciam significativamente o processo de escolha.

Desta forma, ao se considerar o campo político e a escolha da presidência e vice-presidências das comissões permanentes deve-se lembrar de que são permeadas tanto por normas formais como também pela existência daquelas informais, embora estas sejam realizadas de forma menos explícita do que aquelas, e podem contribuir para aproximar ou afastar as deputadas desses cargos, conforme se verificará na análise dos dados a seguir.

Muitas parlamentares ocuparam a presidência ou as vice-presidências várias vezes em cada legislatura. O número total de deputadas, excluídos os casos de reeleições, 55 deputadas federais (ver Quadro 2) ocuparam os cargos de presidente e vice-presidente de comissões permanentes. Inclusive, dentre esse grupo de elite de 55 parlamentares, 9 delas figuravam por diversas vezes na lista de “Os Cabeças do Congresso Nacional”, que é elaborada pelo DIAP (ver Quadro 3).

---

<sup>18</sup> Bourdieu refere que “[...] o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p. 7-8).

<sup>19</sup> Os líderes partidários indicam os deputados e deputadas de seu partido que irão compor as Comissões (art. 28 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Assim, se o parlamentar tiver um bom relacionamento com o líder, é possível que tenha mais chances de ser indicado para uma comissão que é de seu interesse. Abreu Júnior (2009) apresenta os líderes partidários como personalidades centrais para negociar de projetos de leis, indicar deputados para os cargos e, inclusive, para o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

**Quadro 2 – Deputadas que fazem parte da pesquisa**

<b>DEPUTADAS</b>	<b>PARTIDOS</b>
Alice Portugal	PCdoB/BA
Almerinda de Carvalho	PMDB/RJ
Ana Arraes	PSB/PE
Andreia Zito	PSDB/RJ
Angela Amin	PP/SC
Angela Guadagnin	PT/SP
Antônia Lúcia	PSC/AC
Celcita Pinheiro	PFL/MT; depois DEM/MT
Cida Borgheti	PROS/PR
Cida Diogo	PT/RJ
Dalva Figueiredo	PT/AP
Dra. Clair	PT/PR
Elcione Barbalho	PMDB/PA
Eryka Kokay	PT/DF
Fátima Bezerra	PT/RN
Fátima Pelaes	PMDB/AP
Flávia Moraes	PDT/GO
Francisca Trindade	PT/PI
Gorete Pereira	PL/CE; depois PR/CE
Iriny Lopes	PT/ES
Iris de Araújo	PMDB/GO
Jandira Feghali	PCdoB/RJ
Janete Capiberibe	PSB/AP
Janete Pietá	PT/SP
Jô Moraes	PCdoB/MG
Juíza Denise Frossard	PPS/RJ
Kelly Moraes	PTB/RS
Laura Carneiro	PFL/RJ
Lídice da Mata	PSB/BA
Liliam Sá	PROS/RJ
Luci Choinacki	PT/SC
Luciana Santos	PCdoB/PE
Luíza Erundina	PSB/SP
Maninha	PSOL/DF
Manuela D'Ávila	PCdoB/RS
Maria do Carmo Lara	PT/MG
Maria do Rosário	PT/RS
Maria Helena	PSB/RR
Maria Lúcia	PMDB/RJ
Maria Lúcia Cardoso	PMDB/MG
Mariângela Duarte	PT/SP
Marina Magessi	PPS/RJ
Neyde Aparecida	PT/GO
Perpétua Almeida	PCdoB/AC
Prof <sup>ª</sup> . Raquel Teixeira	PSDB/GO
Prof <sup>ª</sup> Marcivânia	PT/AP
Rebecca Garcia	PP/AM
Rose de Freitas	PMDB/ES
Selma Schons	PT/PR
Solange Amaral	DEM/RJ
Sueli Vidigal	PDT/ES
Terezinha Fernandes	PT/MA
Vanessa Grazziotin	PCdoB/AM
Zelinda Novaes	PFL/BA
Zulaiê Cobra	PSDB/SP

Fonte: as autoras (2017).

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

**Quadro 3 – Os Cabeças do Congresso Nacional (2003 a 2014), segundo o Diap**

<b>DEPUTADA</b>	<b>ANOS DO PRÊMIO</b>
Jandira Feghali	2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2013; 2014
Juíza Denise Frossard	2003
Luiza Erundina	2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013
Maninha	2005
Alice Portugal	2010; 2011; 2012; 2013; 2014
Vanessa Grazziotin	2010
Rose de Freitas	2011; 2013
Ana Arraes	2011
Manuela D'Ávila	2011; 2012; 2013; 2014

Fonte: as autoras (2017) com base em Diap (2015).

Verificou-se que estiveram na presidência e vice-presidências das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, na 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, respectivamente, 33, 39 e 30 vezes as deputadas federais, o que totaliza a ocupação de 102 vezes nesses cargos durante essas três legislaturas. Os dados demonstraram que da 52<sup>a</sup> para a 53<sup>a</sup> legislatura houve um aumento na quantidade de deputadas indicadas para a presidência e vice-presidência das comissões permanentes, porém, na 54<sup>a</sup> legislatura houve uma redução. Por que isso ocorreu? Houve atuação da Secretaria da Mulher para que fossem indicadas mais deputadas para as comissões permanentes nessa legislatura? Ou essa redução foi fato isolado que ocorreu somente na 54<sup>a</sup> legislatura? Essas questões podem servir para futuras investigações.

Comparando-se a ocupação dos cargos nas comissões permanentes entre as deputadas e os deputados, proporcionalmente, para não gerar distorções, uma vez que o número de representantes femininas é menor do que o masculino, no período, tem-se percentuais diferenciados. Considerando-se o total geral, eles ocuparam 26% de vezes a presidência das comissões enquanto elas ocuparam 22%. Ou seja, no cômputo geral, eles se concentraram mais na presidência das comissões do que elas. Analisando como ocorreu a ocupação masculina dos cargos, no total geral, eles estiveram mais concentrados na presidência e na 1<sup>a</sup> vice-presidência das comissões, com percentuais de 26%. Situação inversa ocorreu com elas, que ficaram mais concentradas na 3<sup>a</sup> e 1<sup>a</sup> vice-presidência, com percentuais, respectivamente, de 28% e 27%. Isso demonstra que em cargos menores, como a 3<sup>a</sup> vice-presidência, elas estiveram presentes maior número de vezes.

Quanto à ocupação da presidência as deputadas conseguiram estar neste cargo nas comissões de CSPCCO, CDC, CDHM, CE, CINDRA, CLP, CREDN, CSSF, CTUR, CCULT e CDU. De um total de 22 comissões permanentes, elas estiveram na presidência dessas 11 comissões e ocuparam esse posto 22 vezes. De outro lado, estiveram ausentes da presidência, nestes doze anos, das comissões: CAPADR, CCJC, CDEIC, CFT, CFFC, CME, CVT, CCTCI, CTASP, CESPO e CMADS (Quadro 2).

Se for feita comparação da presidência com o cargo mais próximo na linha sucessória, que é o da 1<sup>a</sup> vice-presidência, neste elas estiveram 28 vezes, ou seja, houve um acréscimo em comparação à presidência. Elas estiveram ocupando esse cargo em 11 comissões: CME, CSPCCO, CCTCI, CREDN, CTAPS, CDHM, CE, CINDRA, CSSF, CCULT e CDU. Percebe-se que elas estiveram em algumas comissões diferentes daquelas em que foram presidentes, como a CCTCI, a CME, e a CTASP. Na

CSPCCO, CDHM, CE, CINDRA, CREDN, CSSF, CCULT e CDU elas estiveram na presidência e na 1ª vice-presidência (Quadro 2).

Quando se observam os dados conforme a tipologia *hard*, *midle* e *soft politics* (Quadro 4) percebe-se que as deputadas estiveram na presidência de apenas uma das comissões *hard politics*, a CSPCCO, porém, ocuparam espaço nas vice-presidências, à exceção da CFT (nesta estiveram ausentes). Essa situação também ocorre nas comissões de *midle politics* em que elas estiveram ocupando a presidência em uma das comissões: a CREDN. De outro lado, elas estiveram nas três vice-presidências de todas as comissões *midle politics*. Nas comissões consideradas *soft politics* elas estiveram na presidência de quase todas as comissões deste grupo, exceto na CESPO e CMADS, ou seja, estiveram na presidência de nove comissões: a CDC, a CDHM, a CE, a CINDRA, a CSSF, a CTUR, a CCULT, a CDU e a CLP.

**Quadro 4** – Presidência e vice-presidência das deputadas federais por comissão permanente e tipologia

Tipologia	Comissão	Nº Deputadas Presidentes	Nº 1ªVice-presidência	Nº 2ªVice-presidência	Nº 3ªVice-presidência
<i>Hard politics</i>	CAPADR	0	0	1	0
	CCJC	0	0	0	1
	CDEIC	0	0	1	0
	CFT	0	0	0	0
	CFFC	0	0	3	1
	CME	0	2	3	0
	CSPCCO	1	1	0	0
	CVT	0	0	0	1
<b>Subtotal 1</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
<i>Midle Politics</i>	CCTCI	0	1	2	1
	CREDN	2	3	2	3
	CTASP	0	5	2	2
<b>Subtotal 2</b>		<b>2</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<i>Soft Politics</i>	CDC	1	0	0	0
	CDHM	3	3	4	3
	CE	3	4	2	3
	CESPO	0	0	0	0
	CINDRA	3	2	1	3
	CMADS	0	0	0	2
	CSSF	2	2	0	3
	CTUR	2	0	1	3
	CCULT	2	1	0	0
	CDU	2	4	0	1
	CLP	1	0	1	2
<b>Subtotal 3</b>		<b>19</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>20</b>
<b>Total Geral</b>		<b>22</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>29</b>

Fonte: as autoras (2017) com base em dados da Câmara dos Deputados.



É pertinente lembrar que a presença em uma comissão permanente ou até mesmo a ocupação da presidência depende da indicação partidária e dos acordos informais firmados. Pode-se dizer que os acordos políticos informais feitos pelos líderes partidários – que são majoritariamente homens – já incorporaram a dominação masculina ao praticamente não indicarem mulheres para ocupar a presidência de comissões *hard politics*, que são comissões consideradas de maior peso político. Talvez essa possa ser uma das explicações que justifique a maior concentração delas na presidência de comissões *soft politics* e a baixíssima presença de mulheres na presidência de comissões *hard politics*.

Outra explicação para a maior concentração delas na presidência de comissões *soft politics* é o fato de que nelas são abordadas temáticas naturalizadas como de responsabilidade “feminina”, como as questões voltadas para a educação, a saúde, a assistência social, assuntos que envolvem a família, associados à lógica de cuidados, compreensão, afeto; questões que, de certa forma, reproduzem a esfera privada como extensões da casa.

Entretanto, é preciso salientar que para as deputadas é um desafio “chegar às posições centrais do campo” (MIGUEL; BIROLI, 2011, p. 109). Tarefa que nem sempre é fácil, uma vez que elas “atuam menos em áreas e temas tidos como de maior relevância, enquanto os homens estão mais presentes justamente nas áreas e temas que mais contribuem para a promoção de sua carreira política” (MIGUEL; BIROLI, 2011, p. 14).

Isso é perceptível pela escassa presença delas seja na Mesa da Câmara, no Colégio de Líderes ou mesmo na presidência de algumas comissões permanentes. Em parte, tal fenômeno pode ser explicado pelo *habitus* constituído e pela violência simbólica<sup>20</sup> decorrente da dominação masculina (BOURDIEU, 2012), o que pode fazer com que fiquem em campos secundários na maior parte das comissões permanentes. Verificou-se que esse grupo de deputadas ocupou mais os campos das vice-presidências do que as presidências. E entre as vice-presidências, ficaram mais concentradas na 3ª vice-presidência, que é um espaço mais secundário no campo das comissões.

Os dados apresentados parecem evidenciar a existência de um teto de vidro, em que as deputadas encontram barreiras invisíveis para acessar as presidências e vice-presidências de comissões *hard politics*, atuando mais nas comissões *soft politics*. Nas três legislaturas em análise somente uma delas conseguiu ultrapassar esse teto de vidro e ser presidente da CSPCCO, que é *hard politics*.

Ainda, os dados indicam que elas estão mais concentradas na presidência de comissões *soft politics*. Estas comissões parecem concentrar temas com menor poder de barganha, se

---

<sup>20</sup> A violência simbólica pode ser entendida como a forma com que o dominante impõe suas ideias e seu poder ao dominado, de tal modo que é o equivalente ao que obteria se usasse a força. O dominante consegue se impor, por exemplo, pelo poder de suas palavras, pelos gestos, pelo uso de símbolos, de tal forma que essa imposição é considerada legítima, fazendo com que esse poder simbólico produza efeitos reais (BOURDIEU, 1989).

comparadas às *hard politics*, que são aquelas apontadas pela literatura<sup>21</sup> como as que atuam em aspectos mais importantes do processo político, relacionadas ao poder de Estado e às questões econômicas. Parece que elas estão inseridas em um ciclo gendrado<sup>22</sup>, em que transferem ocupações naturalizadas como femininas no espaço privado para sua atuação no espaço público. Em outras palavras, saem da esfera privada para a pública, mas continuam a exercer papéis similares àqueles que exerciam na esfera privada relacionados aos cuidados, à família, à saúde.

Após análise sobre a distribuição das deputadas federais em cargos na presidência e vice-presidência de comissões permanentes, será apresentado o perfil coletivo das parlamentares brasileiras que ocuparam esses cargos de destaque na estrutura interna da Câmara dos Deputados na 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas.

## 5 Análise do Perfil Prosopográfico

### 5.1 Perfil Social e Biográfico

Entre os itens que compõe o perfil social, neste artigo, serão descritos apenas alguns, como os relativos ao número de filhos, estado civil e à profissão das deputadas federais brasileiras, presidentes e vice-presidentes de comissões permanentes da 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, a fim de que se possa construir o perfil coletivo desse grupo de elite.

Com relação ao número de filhos<sup>23</sup>, do total das 55 parlamentares em estudo (Quadro 5), encontrou-se informação relativa a 41<sup>24</sup>. Destas 18% têm filho único; 31% são mães de 2 filhos; 16% de 3 filhos, 7% de 4 filhos e 2% delas possuem 5 filhos. Nenhuma delas tem mais de 5 filhos, e, 2% delas não possuem filhos ou enteados. As 13 parlamentares que não se obteve informação constituem 24% do grupo total. Percebe-se, entre aquelas das quais se obteve a informação, que uma parte significativa delas (49%) possui entre 1 e 2 filhos, ou seja, estão dentro da taxa de fecundidade média brasileira, que é de 1,72 filhos, conforme dados do IBGE<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Vide Miguel e Biroli (2011).

<sup>22</sup> “O vocábulo gendrado, oriundo de gender (palavra inglesa para gênero), tem sido utilizado por feministas, na falta de um adjetivo correspondente ao substantivo gênero. Trata-se de um neologismo, incorporado do inglês (*gendered*) e ainda não dicionarizado. Pode-se falar em corpo gendrado para designar não o corpo sexuado, mas o corpo formatado segundo as normas do ser mulher ou do ser homem” (SAFFIOTI, 2011, p. 77).

<sup>23</sup> Os dados foram extraídos de duas fontes principais: o DHBB (FGV, 2015) e o Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002; 2007; 2011). Também houve pesquisa em um portal institucional de Assembleia Legislativa Estadual, onde constaram informações do cônjuge e sua relação marital com uma deputada, uma vez que ela optou por não incluir tais dados em sua biografia. O referido portal continha informação sobre o estado civil e o respectivo quantitativo de filhos ou enteados do cônjuge. Outra deputada não informou no DHBB e no Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados seu vínculo com o cônjuge e a prole, mas foi possível a análise uma vez que seu cônjuge, também parlamentar, tornou pública a informação.

<sup>24</sup> De 13 delas não constou informação em nenhuma das fontes oficiais pesquisadas, porém, a ausência de informação não significa que elas não tenham filhos ou enteados, pode ser que preferiram não tornar público este tipo de informação.

<sup>25</sup> Vide IBGE Taxa de Fecundidade Total – Brasil – 2000 a 2015. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total>>. Acesso em 11 out. 2015.

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

**Quadro 5** – Nº de filhos(as)/enteados(as) de deputadas presidentes e vices de comissões permanentes da 52ª à 54ª legislaturas

<b>Quantidade de filhos(as) ou enteados (as)</b>	<b>Nº Absoluto</b>	<b>Percentual</b>
Sem filhos(as) ou enteados(as)	1	2%
1 filho(a) ou enteado(a)	10	18%
2 filhos(as) ou enteado(as)	17	31%
3 filhos(as) ou enteado(as)	9	16%
4 filhos(as) ou enteado(as)	4	7%
5 filhos(as) ou enteado(as)	1	2%
Acima de 5 filhos (as) ou enteados(as)	0	0%
Sem informação	13	24%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fonte: as autoras (2017) com base em FGV (2015), Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002; 2007; 2011), além de um portal de Assembleia Legislativa Estadual.

No que diz respeito ao estado civil das deputadas (Quadro 6), majoritariamente, são casadas, correspondem a 49%. Em seguida, estão as solteiras, com 27%; 18% divorciadas, 4% viúvas e 2% separadas judicialmente. Conciliar a vida familiar com a política pode ser um dificultador, principalmente para as mulheres, que podem sofrer com cobranças pelas ausências, uma vez que a vida política é exaustiva, permeada por agendas intensas, inclusive aos finais de semana. Os dados mostram que a vida matrimonial parece não ter impedido aquelas casadas de chegarem à presidência de comissões, pois elas representam 49% do grupo em análise.

**Quadro 6** – Estado civil das deputadas federais (52ª, 53ª, 54ª legislaturas) presidentes e vices de comissões permanentes

<b>Estado Civil</b>	<b>Número absoluto</b>	<b>Percentual</b>
Solteira	15	27%
Casada	27	49%
Separada judicialmente	1	2%
Divorciada	10	18%
Viúva	2	4%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fonte: as autoras (2017) com base em dados do TSE (2015) e Câmara dos Deputados (2002, 2007, 2011).

De acordo com dados informados no site do TSE (2015), relativamente à profissão, 34,5% delas declararam ser deputadas; 14,5% professoras (de ensino federal, estadual ou municipal) ou pedagogas; 9,1% senadoras, deputadas ou vereadoras, 7,3% servidoras públicas dos diversos níveis. Em 3,6% há profissões como advogadas, empresárias, administradoras e médicas. Por último, representaram 1,8% as que dizem ter exercido profissões de bancárias, assistentes sociais, farmacêuticas e aposentadas.

Pode-se questionar: por que será que uma parte delas declarou sua profissão como deputada, senadora ou vereadora? Confrontando-se apenas as que se declararam como deputadas junto ao TSE com a declaração de profissão que efetuaram perante a Câmara dos Deputados, verificou-se que a maior parte dessas informou ser professora ou pedagoga, mas

também havia neste rol profissões como advogadas, empresárias, jornalistas, socióloga, fisioterapeuta, funcionária pública, radialistas, engenheiras elétricas. Será que possuíam a percepção de que suas profissões são menores? Ou será que declararam porque acreditam que a profissão de deputada é mais valorizada? Ou será que acreditam que ao TSE só importa os cargos políticos que exerceram? Possíveis respostas poderão ser obtidas em pesquisas futuras com entrevistas às parlamentares.

Quando se analisa a profissão das parlamentares com base nos dados constantes no site da Câmara dos Deputados, verifica-se que as informações são diferentes daquelas constantes no site do TSE (2015). Chama a atenção o fato de que 36% delas indicaram ter duas ou mais profissões. Dessas, a maior parte acumula uma função no magistério e outra (arquiteta, empresária, advogada, economista, etc.). Apareceram profissões que não constaram no site do TSE, tais como “do lar”, agricultora, fisioterapeuta e socióloga.

Com relação às profissões, a acumulação de funções como a de magistério parece colocar a escola como uma extensão da esfera privada e de responsabilidade feminina, porque foi naturalizada como função das mulheres a tarefa educativa. Ou seja, a ética do cuidado, típica da esfera familiar é aplicada também no campo profissional, o que indica a marca de uma cultura machista e patriarcal.

## 5.2 Comportamento eleitoral

Neste item será efetuada a análise do comportamento eleitoral das deputadas federais que foram presidentes e vice das comissões permanentes na 52<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislatura. Entre as informações coletadas, neste artigo serão apresentadas duas: o patrimônio pessoal declarado e o valor doado pela própria candidata a sua campanha.

Com relação ao patrimônio pessoal das deputadas federais, o TSE<sup>26</sup> não disponibilizou no site institucional informação relativamente à eleição de 2002, que corresponde à 52<sup>a</sup> legislatura. Contudo, foi possível analisar os dados patrimoniais das deputadas relativamente às eleições de 2006 e de 2010, equivalentes à 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. Percebe-se que entre este grupo de elite preponderam aquelas deputadas com faixa patrimonial baixa (menor de 200 mil), que correspondem a 41%, seguidas por aquelas que estão na faixa médio-baixa (patrimônio pessoal de 200 mil a menos de 500 mil) com 32% (Quadro 7).

O fato de as deputadas estarem mais concentradas em faixas patrimoniais de baixo e médio-baixo patrimônio pode ter algumas explicações. Uma possível explicação é a comparação geral com os dados totais, em nível de Brasil, em 2013, das declarações do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) da Receita Federal da população brasileira. Os dados do órgão

---

<sup>26</sup> Enviou-se e-mail para o TSE solicitando as informações, o qual respondeu que os TREs estariam com os dados. Consultou-se os TREs, através da seção “fale conosco” e também por meio de “ouvidorias”, porém, a maior parte deles respondeu que o pedido deveria ser feito por petição protocolada na sede do órgão estadual, motivo pelo qual ficou inviável a obtenção de informação do patrimônio pessoal delas na 52<sup>a</sup> legislatura.

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

mostram que, em relação a gênero, no total dos declarantes do IRPF, as mulheres possuem menos bens e direitos do que os homens. O valor médio de bens e direitos masculino corresponde a R\$ 271.553,70 enquanto que o feminino é de R\$ 147.452,91, ou seja, o valor médio de bens e direitos das mulheres corresponde a 54% daquele de propriedade masculina; o valor médio deles corresponde a quase o dobro do que o delas (RECEITA FEDERAL, 2013).

Outra possível explicação para o baixo patrimônio é a de que os seus bens podem não estar todos em seu nome, como ocorre com alguns políticos. Gois (2013) refere que há exemplos de políticos que transferem todo ou em parte seus bens para pessoas da família ou ‘laranjas’, com o objetivo de esconder o seu enriquecimento; outros deixam de declarar valores em contas bancárias (GOIS, 2013). Essa ressalva também é feita por Rodrigues (2006), inclusive, ele constatou que as deputadas possuíam patrimônio menor em relação aos deputados nos anos de 1998 e 2002 (RODRIGUES, 2006). Transferir o patrimônio para outros pode ser uma tática utilizada por políticos de ambos os sexos.

**Quadro 7** – Patrimônio pessoal das deputadas presidentes e vices de comissões permanentes da 53ª e 54ª legislatura

<b>Faixa patrimonial (em reais)</b>	<b>Percentual</b>
Baixo patrimônio – menos de 200 mil	41%
Médio-baixo patrimônio – 200 mil a menos de 500 mil	32%
Médio-alto patrimônio – de 500 mil a 2 milhões	20%
Alto patrimônio – mais de 2 milhões	7%

Fonte: as autoras (2017) com base em TSE (2015) e Rodrigues (2009, p. 60).

Com relação às doações que as deputadas fizeram para suas próprias campanhas em 2002, 2006 e 2010<sup>27</sup>, em resumo, preponderou a faixa 1, de nenhum aporte de recursos próprios nas campanhas. Porém, as que alocaram recursos próprios nas eleições de 2002, se concentraram, principalmente, em duas faixas, a 2 e a 5; nas eleições de 2006, as faixas foram a 2 e a 9, faixas com valores bastante diferentes, a 2 com valores baixos e a 9 com valores altos; nas eleições de 2010, a concentração maior foi nas faixas 9 e 10, que correspondem a valores mais elevados. A utilização de recursos pessoais em faixas mais altas pode ser indício de que estavam investindo mais fortemente na carreira de políticas profissionais.

A literatura (VOGEL, 2012; MIGUEL; BIROLI, 2011, 2014; SACCHET, 2011; SACCHET; SPECK, 2012) apresenta a questão financeira como uma das barreiras para o acesso das mulheres aos cargos políticos. Verifica-se que a utilização de recursos financeiros próprios, com as devidas ressalvas, pode contribuir para o sucesso eleitoral, porque elas teriam, além dos recursos partidários, parte do seu patrimônio pessoal para investir na campanha. Desta forma, a redistribuição financeira é um elemento que pode contribuir para fortalecer a representação feminina nos espaços políticos.

<sup>27</sup> As eleições de 2002, 2006 e 2010 foram correspondentes às deputadas eleitas para a 52ª, 53ª e 54ª legislaturas, respectivamente.

### 5.3 Trajetória Política

Este tópico trará elementos a respeito da trajetória política dessas deputadas que foram presidentes e vice-presidentes de comissões permanentes. Para tanto, analisou-se os partidos através do espectro político-partidário “direita, centro e esquerda”, o parentesco na política, a experiência na área pública e o tipo de capital político predominante em suas carreiras.

Relativamente ao espectro político-partidário, dividindo-se as 55 parlamentares com base nos partidos pelos quais foram eleitas em “direita, centro e esquerda”, verifica-se que aquelas pertencentes a partidos políticos “de esquerda” foram majoritárias, com 62%, enquanto que houve certo equilíbrio entre deputadas de partidos de “direita” e de “centro”, com 18% e 20%.

Os partidos de “esquerda” indicaram maior número de deputadas para os cargos de presidência e vice-presidência de comissões permanentes, no período em análise, do que os partidos de “centro” ou de “direita”. Isso pode ter ocorrido por elegerem maior número de parlamentares e terem maior força política para compor as comissões, ou por priorizarem a indicação feminina para esses postos de poder. Outro fator que pode ter influenciado é que os partidos de esquerda possuem organizações internas<sup>28</sup> de mulheres muito fortes.

Com relação ao parentesco, percebe-se que parte delas (36%) possui vínculo de parentesco<sup>29</sup> com políticos, seja por serem filhas de político ou casadas com políticos que foram prefeitos municipais, vereadores, secretários municipais ou estaduais, deputados estaduais ou federais, governadores ou senadores. Pondera-se que é significativo o percentual (64%) daquelas que não apresentam parentesco na política (Quadro 8). Uma resposta para esse fato pode ser encontrada na análise do tipo de capital político.

**Quadro 8** – Parentesco na política – deputadas federais presidentes e vices de comissões permanentes da 52ª à 54ª legislatura

Parentesco na política	Nº Absoluto	Percentual
<b>Sim</b>	20	36%
<b>Não</b>	35	64%
<b>Total</b>	55	100%

Fonte: as autoras (2017) com base no Repertório Biográfico (BRASIL, 2002; 2007; 2011), DHBB (FGV, 2015) e DIAP (2015).

Pode-se dizer que alguns aspectos favorecem a inclusão das mulheres no campo político. Entre eles, quatro pelo menos são associados ao tipo de capital político: (a) capital

<sup>28</sup> Moisés e Sanchez constataram um aumento da participação de mulheres em órgãos executivos de partidos de esquerda e demonstraram que a ideologia e a estrutura partidária influenciam no acesso das mulheres a posições centrais na direção das estruturas partidárias de destaque nas direções. Os autores citam o exemplo de que partidos como o PT, PSB, PDT e PCdoB concederam mais oportunidades para as candidaturas femininas (2014, p. 104-105).

<sup>29</sup> Avelar explica que as elites tradicionais e as oligarquias utilizam-se das relações de parentesco para o preenchimento de cargos. Assim, essas mulheres que ascenderiam ao poder representariam os interesses elitistas locais e “[...] sua atuação nada tem a ver com as mudanças propostas pelas gerações de mulheres que lutaram pela estruturação de sua própria identidade política” (2001, p. 50).

familiar<sup>30</sup>, (b) capital oriundo da participação em movimentos sociais<sup>31</sup>, (c) capital delegado da ocupação de cargos públicos e políticos<sup>32</sup> e (d) capital convertido de outros campos<sup>33</sup> (PINHEIRO, 2007). Com alguns desses tipos de capital político é possível que as mulheres alcancem uma cadeira no Parlamento.

Para a análise utilizou-se o tipo de capital preponderante<sup>34</sup>, ou seja, aquele capital que teve maior peso na trajetória política desse grupo de deputadas. A análise do tipo de capital político preponderante demonstra que a maior parte delas tem capital oriundo da participação de movimentos sociais (42%). Esse tipo de capital parece ser uma espécie de alavanca que conseguiu colocar em relevo maior percentual de deputadas do que aquelas com capital familiar (35%). Ou seja, é significativo o número de deputadas que consegue chegar à política tendo por base os movimentos sociais.

A maioria do grupo em análise tem experiência na área pública (Quadro 9). Tem-se 47% delas com experiência mista, tanto no Executivo quanto no Legislativo, ou seja, em sua trajetória política atuaram em cargos dentro dos dois poderes, o que talvez tenha contribuído para lhes acrescentar capital político e fortalecer sua atuação para que chegassem à Câmara dos Deputados. Evidentemente, não se pode desconsiderar o fato de que 35% delas possuem capital de origem familiar, e este tipo de capital também pode ter contribuído para que elas ocupassem cargos nesses poderes.

Verifica-se que 38% delas tiveram trajetória dedicada unicamente ao Legislativo. Quando se analisa a atuação no Executivo constata-se que somente 5% delas tiveram atuação exclusiva apenas nesse poder, enquanto 2% delas atuaram somente no Judiciário. Ou seja, prepondera no grupo aquelas que tiveram experiência de atuação em dois campos: no Legislativo e no Executivo.

---

<sup>30</sup> O capital familiar é uma forma de “poder tradicional”, entendido nos termos da concepção weberiana, como um poder fundado na figura do patriarca (WEBER, 2011, p. 30). Este tipo de poder decorre de laços familiares.

<sup>31</sup> O capital oriundo da participação em movimentos sociais garante a eleição de mulheres que representam alguns setores específicos (PINHEIRO, 2007, p. 112). Os vínculos com os movimentos sociais e suas redes de articulação política permitem a eleição de deputadas consideradas de esquerda, que defendem de forma mais ostensiva a igualdade de gênero, os direitos das mulheres e outras causas consideradas feministas. É o que aponta Avelar, ao referir-se a essas mulheres eleitas por meio de movimentos sindicais e de mulheres “[...] quando ascendem ao poder, suas raízes levam a que privilegiem políticas voltadas às questões sociais, conforme suas bases de poder” (AVELAR, 2001, p. 146).

<sup>32</sup> O capital delegado da ocupação de cargos públicos e políticos se converte em uma forma de *expertise*, que lhes confere um notório saber especializado, elas se sobressaem por acúmulo do saber técnico (PINHEIRO, 2007, p. 114).

<sup>33</sup> O capital convertido de outros campos é aquele se verifica, por exemplo, por ocasião da eleição de atletas, artistas ou pessoas de projeção na mídia (PINHEIRO, 2007, p. 115).

<sup>34</sup> Ressalva-se que os tipos de capital podem ser maleáveis e podem se alterar no decorrer do tempo. Das 55 deputadas, 14 delas apresentaram dois ou mais tipos de capitais, mas, nestes casos, para fins de análise, utilizou-se o tipo de capital que pareceu ser mais evidenciado em suas trajetórias.

**Quadro 9** – Experiência na área pública: deputadas presidentes e vices de comissões permanentes da 52ª à 54ª legislatura

<b>Experiência na área pública</b>	<b>Nº absoluto</b>	<b>%</b>
Experiência no Poder Executivo	3	5%
Experiência no Poder Legislativo	21	38%
Experiência no Poder Judiciário	1	2%
Experiência mista (Poderes Executivo e Legislativo)	26	47%
Não teve experiência em cargos públicos	4	7%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fonte: as autoras (2017) com base no Repertório Biográfico (BRASIL, 2002; 2007; 2011), DHBB (FGV, 2015) e DIAP (2015).

## 6 Conclusão

Verificou-se, no quadro que foi delineado neste artigo, que a ocupação de cargos como as presidências de comissões permanentes ocorre de forma diferenciada entre homens e mulheres. Constatou-se, por exemplo, que, nas três legislaturas, os deputados federais ocuparam a presidência de comissões permanentes 26%, enquanto as deputadas federais ocuparam esse cargo 22%. Elas estiveram mais concentradas na 1ª vice-presidência (27%) do que eles (26%). Com relação à 2ª vice-presidência, elas ocuparam 23% enquanto eles 24%. Na 3ª vice-presidência elas ficaram com 28% e eles com 25%, o que demonstrou certa assimetria na ocupação desses cargos.

No perfil prosopográfico, prepondera as que possuem 2 filhos (31%) e 1 filho (18%). O estado civil predominante no grupo é de parlamentares casadas (49%), seguido pelas solteiras (27%). Ou seja, quase 50% delas eram casadas, o que mostra que de alguma forma conseguiram conciliar a vida política com a vida matrimonial. A maioria delas exerce duas ou mais profissões e se destaca o grupo das que atuam no magistério, área naturalizada como atividade feminina, o que reproduz uma cultura patriarcal.

Sobre o comportamento eleitoral, percebeu-se, em comparação aos deputados, que elas estão mais concentradas em faixas patrimoniais consideradas baixas (menos de 200 mil reais), o que vai ao encontro da necessidade de que haja uma melhor redistribuição econômica entre homens e mulheres. Na análise da trajetória política verificou-se a predominância de deputadas de partidos políticos “de esquerda”, o que pode ser indicativo que nestes partidos elas consigam ter mais espaço para ocupar cargos importantes, como as presidências e vice-presidências de comissões permanentes.

Com relação ao tipo de capital, verificou-se que predomina aquelas que têm trajetória política oriunda da participação de movimentos sociais (42%), e, em seguida, aquelas que possuem capital familiar por parentesco com políticos (35%). A maior parte das deputadas que foi presidente e vice-presidente de comissões permanentes possui experiência na área pública.

Com relação à gênero, pode-se concluir que o mundo político apresenta barreiras invisíveis (teto de vidro) que dificultam o acesso das mulheres. Uma vez vencida essa barreira,



As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

aquelas que chegam à Câmara dos Deputados podem se deparar com outros tetos de vidro para conseguir ocupar altos postos nas estruturas internas, como, por exemplo, a presidência de comissões permanentes. Pode-se dizer que a presença das mulheres é permitida, mas, de certa forma, é barrada na presidência de comissões *hard politics*. Os dados demonstraram quase ausência total delas na presidência dessas comissões durante as três legislaturas estudadas, uma vez que as eleições para as presidências de comissões ocorrem anualmente. A escolha de presidentes de comissões *hard politics* pode refletir uma vertente do teto de vidro chamada discriminação por preferência, quando são indicados deputados em vez de deputadas para essas comissões. Essa hipótese precisa ser aprofundada em pesquisas futuras.

Quanto à representação política pode-se concluir que as deputadas ficaram circunscritas mais a comissões *soft politics*, cujos temas são vinculados, tradicionalmente, como de responsabilidade feminina, envolvendo temáticas nas áreas de saúde, cuidado com os filhos, etc. Esses temas parecem ter um menor poder de barganha, quando comparados aos abordados nas comissões *hard politics*.

Entre as que chegaram à presidência e vice-presidência das comissões, a maior parte delas é casada, o que pode dificultar conciliação entre a vida familiar e a política, mas isso não as impediu de estarem no campo político. Com relação aos recursos para a campanha, eles podem ser um fator que contribui para o êxito de uma candidatura, assim, parece ser importante que as mulheres detenham recursos próprios e partidários para aplicar nas suas campanhas, caso decidam entrar no campo político ou permanecer nele.

Na análise sobre “poder”, percebeu-se que, nas legislaturas em estudo, poucas mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados e poucas são escolhidas ou indicadas para ocupar a presidência de comissões. Parece que os temas femininos são considerados periféricos e não interferem muito nas estratégias, já consolidadas, que priorizaram os homens nesses espaços políticos. O poder de barganha das deputadas no jogo político parece ser pequeno em comparação ao dos deputados.

Ao finalizar esta pesquisa percebe-se que algumas das mulheres que ultrapassaram o teto de vidro e chegaram aos cargos de presidente e vice-presidente das comissões conseguiram manter a estrutura familiar (casamento e filhos), conciliando com o mundo político, alcançando postos elevados nas comissões (a maior parte de *soft politics*), porém também é perceptível a força das ideias patriarcais que ainda permeiam a sociedade e influenciam o espaço público, uma vez que concentra, majoritariamente, os deputados homens em cargos de comissões *hard politics*.

Sugere-se que sejam feitos novos estudos sobre a temática de gênero na Câmara dos Deputados, inclusive incorporando a realização de entrevistas com essas parlamentares para captar suas percepções a respeito da representação política. Estudos utilizando gênero enquanto categoria de análise podem contribuir para que se tenha um panorama mais completo de fatores

limitantes e gargalos encontrados pelas mulheres para acessar e ocupar espaços no concorrido mundo político.

## Referências

- ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.
- AVELAR, Lucia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; UNESP, 2001.
- BARROS, Antonio Teixeira de. Internet e política para mulheres: análise dos websites das parlamentares da Bancada Feminina do Congresso Nacional. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 12, p 183-211, 2015.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRAGA, Sérgio Soares; NICOLAS, Maria Alejandra. Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 107-130, jun 2008.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Deputados brasileiros: repertório biográfico: 52ª legislatura 2003/2007**. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2002. (Série fontes de referência. Deputados. Repertório biográfico, 7).
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Deputados brasileiros: repertório biográfico: 53ª legislatura 2007/2011**. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2007. (Série fontes de referência. Deputados. Repertório biográfico, 8).
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Deputados brasileiros: repertório biográfico: 54ª legislatura 2011-2015**. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2011. (Série fontes de referência. Deputados. Repertório biográfico, 9).
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]**. 15. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. (Série textos básicos, 103). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 23 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. Receita Federal. **Grandes números IRPF: Ano-Calendário 2013**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa>>. Acesso em: 12 out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 1 maio 2015.
- CHARLE, Christopher. A prosopografia ou biografia coletiva: balanços e perspectivas. In: HEINZ, F. M. **Por outra história das elites**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

As Deputadas Federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá?

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). Disponível em: <<http://www.diap.org.br/>> Acesso em: 30 out. 2015.

ERUNDINA, Luiza. **PEC 590/2006**: Proposta de Emenda à Constituição. 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339287>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB)**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 129-163, maio/ago. 2012.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

GOIS, Chico de. **Os ben\$ que os políticos fazem**: histórias de quem enriqueceu durante o exercício dos mandatos. São Paulo: Leya Brasil, 2013.

HEINZ, Flávio. **Por outra história das elites**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo demográfico: 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=794>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

KRAUSE, Silvana; GODOI, Pedro Paulo Alves. Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006): padrões e tendências. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010. p.41-97.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MESSENBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, maio/ago. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio convexo**: mulheres, política e mídia. São Paulo: Unesp, 2011.

\_\_\_\_\_.; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, mar. 2009.

\_\_\_\_\_.; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 363-385, maio/ago. 2006.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. (Série Documentos).

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP: legislação participativa ou participação legislativa?** 2011. Monografia (Especialização em Curso de Processo Legislativo,) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9028#>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

RODRIGUES, Fernando. **Políticos do Brasil: uma investigação sobre o patrimônio declarado e a ascensão daqueles que exercem o poder.** São Paulo: Publifolha, 2006.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise; BEZERRA, Heloísa Dias. **Mulheres, poder e política.** Goiânia: Cãnone Editorial. 2011.

\_\_\_\_\_. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, ago. 2012.

\_\_\_\_\_.; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

SANTOS, Carolina Maria Mota; TANURE, Betania; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de. Mulheres executivas brasileiras: O teto de vidro em questão. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 16, n. 3, , p. 56-75, set./out./nov./dez. 2014.

SCOTT, Joan Wallach. **Gênero e história.** México: FCE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica.** New York: Columbia University Press, 1989.

STONE, Lawrence. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 115-137, jun. 2011.

VAZ, Daniela Verzola. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 765-790, dez. 2013.

VOGEL, Luiz Henrique. **A difícil inserção: voto feminino e as condições sociais de acesso ao campo político no Brasil (1932-2012).** Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11494#>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações.** 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WIRTH, Linda. **Breaking through the glass ceiling: women in management.** Geneva: International Labour Office, 2001.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

Artigo recebido em: 13/09/2016

Artigo aceito para publicação em: 22/10/2016



## DIREITOS PARA LGBTIs NO BRASIL: OS *OUTLIERS* DA AGENDA LEGISLATIVA?

### RIGHTS FOR LGBTIs IN BRAZIL: THE OUTLIERS OF LEGISLATIVE AGENDA?

Lauro Victor Nunes<sup>1</sup>  
Claudia Valéria dos Santos<sup>2</sup>

#### Resumo

O Programa Brasil sem Homofobia (2004) foi o primeiro reconhecimento público da necessidade de se combater as múltiplas desigualdades civis, políticas e sociais que acometem as comunidades de LGBTIs. Entretanto, a partir desta iniciativa, viu-se um frequente descompasso da relação entre o Executivo, o Legislativo e Judiciário na garantia destes direitos, compondo um cenário caracterizado pelo forte constrangimento político dos projetos de lei e de políticas públicas voltadas à questões de identidade de gênero e sexualidade que constavam na agenda do Executivo Federal. Com a interrupção dos projetos legislativos para LGBTIs, pôde-se observar um Judiciário cada vez mais atuante na garantia dos direitos sexuais. Assim, o referido trabalho propõe analisar as formas pelas quais este tópico da agenda do Executivo foi objeto ora de avanços, ora de retrocessos.

**Palavras-chave:** LGBTI; Programa Brasil sem Homofobia; Processo Legislativo; Poder Judiciário; Agenda Política.

#### Abstract

The Brazil without Homophobia Program (2004) was the first public recognition of the need to tackle the multiple civil, political and social inequalities that affect the LGBT's communities. However, this initiative produced a frequent mismatch of the political relationship between Executive, Legislature and Judiciary in ensuring these rights, formulating a scenario characterized by a strong political interruption of the legislative projects and the public policies aimed at issues of gender and sexuality that appeared on the Executive's agenda. With this political interruption of the initiatives for LGBTIs, it was possible to observe a Judiciary increasingly active in ensuring sexual rights. Therefore, this work aims to analyze the ways that the LGBTIs agenda was the subject of political advances and setbacks.

**Keywords:** LGBTI; Brazil Without Homophobia Program; Legislative Process; Judicial Power; Agenda-setting.

## 1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo elaborar uma análise teórica a respeito da formatação e do cumprimento, por parte do Estado brasileiro, de uma agenda política voltada a ratificar direitos civis, políticos e sociais à população intitulada LGBTI, composta por lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, transexuais, travestis e intersexuais. Desde a década passada,

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo ([lauro.nunes01@gmail.com](mailto:lauro.nunes01@gmail.com)).

<sup>2</sup> Especialista em Gênero e Diversidade pela Universidade Federal de São Paulo. Pedagoga pela Sociedade Hebraico-Brasileira Renascença, pós-graduada em Administração Escolar e Didática do Ensino Superior pela Universidade São Judas Tadeu e em Psicopedagogia pela Faculdade Campos Elíseos. Professora da Prefeitura do Município de São Paulo ([cvs66m@gmail.com](mailto:cvs66m@gmail.com)).

especialmente, observou-se que os governos nacionais focalizaram maior atenção e recursos políticos a atender algumas das históricas reivindicações destes grupos, iniciativas estas que oportunizaram o debate e a implementação de políticas sociais compensatórias, levando em consideração o notável grau de vulnerabilidade e subcidadania<sup>3</sup> a que estiveram, historicamente, submetidos estes coletivos. A partir deste, até então inédito, reconhecimento, as ações empreendidas pelo Executivo Federal encontraram resistências, especialmente de grupos de interesse do Congresso Nacional, iniciando-se um processo de constrangimento político que impôs restrições à alavancagem de uma agenda LGBTI brasileira em sua plenitude. Para além das iniciativas de oposição a estes projetos legislativos para as diversidades, viu-se a frequente atuação do Poder Judiciário como uma “terceira via” voltada a prover manutenção jurídica dos direitos conquistados desde a década passada.

Considerando o contexto acima descrito, propõe-se uma revisão bibliográfica interdisciplinar a fim de empreender o debate do referido tema pelas comunidades epistêmicas e pela sociedade civil como um todo. O *paper* está dividido em quatro tópicos, sendo que o primeiro visa resgatar a história e a memória política destes movimentos pela diversidade sexual e de gênero no Brasil a partir da redemocratização; o segundo item procura estabelecer uma análise da recente interação entre as três esferas da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – na efetivação das demandas de LGBTIs; enquanto a terceira parte descreverá como esta luta intergeracional tem sido objeto de resistências, especialmente no que tange à definição de uma agenda política que contemplasse direitos à diversidade sexual e de gênero; por fim, as considerações finais sintetizam as contribuições propostas pelo presente trabalho e apontam tendências para o contexto objeto desta análise.

## **2 A incansável busca por justiça: LGBTs no Brasil**

Os direitos sexuais e reprodutivos constituem temáticas recorrentes na agenda política dos governos brasileiros e da mídia desde a redemocratização do país. A primeira iniciativa legal em favor da população LGBT foi a tentativa de se incluir a discriminação por orientação sexual no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, proposta vetada pelo Parlamento da época, o que representaria um indicativo das dificuldades de alavancagem destes direitos que protagonizariam

---

<sup>3</sup> A partir de uma revisão bibliográfica das contribuições teóricas empreendidas por Charles Taylor, Pierre Bourdieu e Gilberto Freyre, especialmente, Jessé Sousa (2003 a; 2003b) introduz o conceito de subcidadania no Brasil ao defender a tese de que “a naturalização da desigualdade social de países periféricos de modernização recente como o Brasil pode ser mais adequadamente percebida como consequência, não a partir de uma suposta herança pré-moderna e personalista, mas precisamente do fato contrário, ou seja, como resultante de um efetivo processo de modernização de grandes proporções que toma o país a partir de inícios do século XIX” (SOUZA, 2003a, p. 17). Considerando este contexto histórico, o autor relata que as clivagens regionais oriundas de um modelo de ‘capitalismo tardio’, associadas a uma cultura política populista e a um processo de modernização pautado pela impessoalidade das instituições políticas e econômicas do país, somaram elementos responsáveis por construir um processo de dupla diferenciação da população brasileira, classificada hierarquicamente entre “cidadãos plenos” e “rales estruturais” (SOUZA, 2003b, p. 72), sendo esta uma elaboração social construída a partir da naturalização de uma diferença definida segundo o *habitus* de cada indivíduo.

a arena política brasileira na posterioridade (IRINEU, 2014). Carrara (2010, p. 139) descreve que, apesar desta derrota constitucional,

[...] os novos direitos vêm sendo reconhecidos por derivação dos princípios gerais que inspiram a Carta de 1988 e os direitos sexuais se tornam, especialmente na mão dos constitucionalistas, um caso exemplar do modo como novos direitos podem ser criados a partir de princípios gerais, sem a necessidade de criação de novas leis.

Apesar da formalização da nova Constituição, fez-se notável, na década de 90, o empreendimento da reforma do Estado Nacional brasileiro que estabeleceu como prioritário o cumprimento de uma agenda neoliberal voltada à estabilização ortodoxa da economia em detrimento da garantia de direitos sociais (GOMES; UNGER, 1996). O Consenso de Washington, de 1989, representou o marco mundial do neoliberalismo e suas implicações: a ascensão da economia de mercado e do protagonismo dos atores privados na construção de um modelo de Estado voltado à regulação da prestação de serviços que, historicamente, estiveram vinculados aos governos como os principais provedores (MAJONE, 1999; PAREDES; ROADE, 2006). Assim, a retomada do regime democrático na América Latina esteve circunscrita a um cenário de extensiva redução da capacidade executora do setor público que, de certa forma, impediu a consolidação dos direitos e garantias fundamentais firmadas junto à sociedade pelas novas Constituições. A incapacidade do “novo” Estado em cumprir com as legislações sociais promulgadas após a redemocratização fez com que se tivesse, a partir dos 1990, “o conceito de exclusão como a não-cidadania, principalmente a ideia de processo abrangente, dinâmico e multidimensional” (VÉRAS, 1999, p. 35).

De todo modo, sabe-se que este processo também refletiu na ausência da ação política dos governos quanto ao enfrentamento da homobitansfobia e ao atendimento de outras necessidades destes e outros grupos sociais tidos, por consenso, como numericamente minoritários (IRINEU, 2014). Considerando este contexto, as políticas para a diversidade se limitaram, basicamente, aos programas de profilaxia às doenças sexualmente transmissíveis, especialmente o combate ao vírus HIV dentro das comunidades homoeróticas (SANTOS, 2007; PAIVA, 2000), e a menção apenas aos homossexuais – e não à comunidade de LGBTs como um todo – no I Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), empreendido no ano de 1996 pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Apesar desta última iniciativa, notou-se a latente ausência do Executivo federal, e de sua base de apoio no Congresso Nacional, em não apresentar nenhuma iniciativa em forma de Medida Provisória e/ou Projeto de Lei, respectivamente, em favor de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros e outros gêneros (FACCHINI, 2009; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012). Ao priorizar as demandas do mercado, é sabido que os governos neoliberais latino-americanos, em muito, deixaram de atender as pautas do reconhecimento da cidadania e da justiça social, em suma, dos direitos humanos de seus povos, o que também contribuiu ao agravamento do cenário de inação

ao redor dos direitos para as pessoas LGBTs observado no período.

Silva (2006) também relata que, ainda na década de 90, viu-se um processo de massificação destes levantes brasileiros, cabendo ressaltar a organização das instituições pró-LGBT em forma de redes e encontros nacionais pelas temáticas da diversidade. Em 1995 é fundada a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), representando aquela que seria a primeira instância nacional em favor destas populações. Destaca-se, no mesmo ano, a realização da XVII Conferência da *International Lesbian and Gay Association* (ILGA), no Rio de Janeiro, e o fortalecimento dos Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis (EBGLT) e dos Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis que Trabalham com Aids (EBGLT-AIDS) (SANTOS, 2007). Para além destas novas formas de participação política e pressão aos governos, ainda em 1995, emergiram as primeiras Paradas do “Orgulho Gay” brasileiras, ocorridas nas cidades de Curitiba e Rio de Janeiro, inaugurando, assim, uma nova modalidade de mobilização social que, até então, fazia-se presente nos EUA e na Europa apenas (SILVA, 2006; ORTOLANO, 2014).

O ano de 2003 inauguraria um novo panorama dos movimentos LGBTs no Brasil, dado o reconhecimento público da necessidade de se combater a desigualdade de direitos civis, políticos e sociais e as múltiplas formas de exercício da violência homobitranfóbica. Deste processo, cabe ressaltar a atuação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), responsável pela primeira grande decisão política pela agenda LGBT brasileira: o Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual, o “Programa Brasil sem Homofobia”, de 2004 (IRINEU, 2014; ORTOLANO, 2014). Iniciativa interministerial advinda do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o referido Programa esteve estruturado:

[...] a partir de tópicos relacionados ao modo como estão estruturados temas como trabalho, saúde, educação, cultura, segurança, mulheres e questões raciais no governo federal e propõe a articulação entre Secretarias e Ministérios no âmbito federal, com o objetivo de “promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais (BRASIL, 2004a, p. 11).

Mello, Brito e Maroja (2012), Ortolano (2014) e Facchini (2009) ressaltam que, a partir destes marcos teóricos, o Executivo federal implementou uma série de ações voltadas à diversidade, com destaque para a realização da I Conferência Nacional LGBT, de 2008, a aprovação, no ano seguinte, do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT), a fundação, em 2010, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (CNCD-LGBT), a criação do Conselho Nacional LGBT, a inclusão da violência homobitranfóbica no “Disque 100”, a formalização da Política Nacional de Saúde



Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no âmbito do Sistema Único de Saúde e a realização da II Conferência Nacional LGBT, todas em 2011, o lançamento do I Relatório Sobre a Violência Homofóbica (BRASIL, 2012c) a partir das denúncias coletadas pelo “Disque 100”, “Ligue 180”, “Ouvidoria do SUS” e “Disque Saúde” em 2012, a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT, de 2013, além de, no mesmo ano, o Ministério da Saúde ter empreendido uma revisão do processo de redesignação de gênero realizado no âmbito do SUS.

Entretanto, fez-se notório o rechaço ao Projeto Escola sem Homofobia, de 2009, iniciativa do Ministério da Educação (MEC) no marco legal do “Programa Brasil sem Homofobia”, rejeição amplamente reproduzida pelos parlamentares conservadores, sendo estes responsáveis pela desistência do governo em distribuir o material educacional produzido por associá-lo ao que caracterizaram como um “kit gay” (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012). Pôde-se acompanhar também, a partir de 2013, o avanço do debate ao redor do Estatuto da Família como forma de se cercear o reconhecimento das composições familiares homoafetivas, além do arquivamento no Senado, em 2015, do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 122/2006, de autoria da Deputada Federal Iara Bernardi (PT) e voltado à criminalização da violência homobitranfóbica (ROSSI, 2014).

Ao contrário das conquistas legais observadas na Argentina a partir de 2003, com destaque para a aprovação da Lei de Educação Sexual, de 2006, da Lei do Matrimônio Igualitário, de 2010, e da Lei de Identidade de Gênero, de 2012 (RABBIA; IOSA, 2011), a agenda pela diversidade sexual e de gênero brasileira não se viu contemplada pela aprovação de nenhuma lei nacional, somando-se a este fato as crescentes iniciativas políticas e discursos de oposição, empreendidos por parte conservadora do Parlamento, à população de LGBTs. De acordo com Irineu (2014, p. 161), isso descreve uma realidade “de pouca efetividade na materialização dos direitos sexuais e reprodutivos. Além disso, também de um contínuo movimento de avanços e retrocessos no campo do direito à não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero na esfera pública brasileira”. Levando em consideração este cenário, tem-se um panorama preocupante da violência por questões de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil descrito por Ortolano (2014, p. 100):

No relatório organizado pela SDH-PR (BRASIL, 2011) encontramos alguns números referentes à homofobia em 2011. Ainda que consideremos a subnotificação devido os entraves que limitam as denúncias, cabe destacar os altos números que revelam um cenário de grave violência homofóbica: foram denunciadas 6.809 violações de direitos humanos contra LGBTs, envolvendo 1.713 vítimas e 2.275 suspeitos. Foram mais de 18 denúncias por dia de violação dos direitos humanos de cunho homofóbico em 2011.

Desta maneira, sabe-se que a agenda LGBT brasileira tem sido alavancada sob a forma de iniciativas judiciais – do Supremo Tribunal Federal (STF), Supremo Tribunal de Justiça (STJ)

e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente – e/ou por meio de Decretos do Executivo federal que, em suma, mantém quase que intocada a realidade de exclusão social destes coletivos, constituindo-se, segundo Mello, Brito e Maroja (2012), políticas de governo e não políticas de Estado, ou seja, não há garantia da permanência destas ações pontuais a médio e longo prazo.

Fez-se notável o investimento em políticas de participação social como os Conselhos a nível nacional, estadual e municipal (PETINELLI, 2013), ainda que estes representem uma instância de pouca capacidade de deliberação política, tendo o Conselho Nacional LGBT, desde 2010, ratificado a necessidade de cumprimento de uma série de ações e demandas – como a criminalização da violência física e psicológica orientada a estes coletivos e a inclusão dos conteúdos de gênero e diversidade nos currículos escolares – que o governo federal, especialmente a partir de 2011, pouco levou em consideração. Viu-se, também, que as já mencionadas iniciativas em forma de Decretos do Executivo e de Portarias Ministeriais e Interministeriais advindas das gestões de Lula da Silva têm sido continuadas nos governos de Dilma Rousseff, ainda que a pressão política da oposição, especialmente no Legislativo federal e na mídia, tenha impedido o avanço destas, bem como a sua formalização em forma de lei.

Desta maneira, vê-se que a retomada da democracia na América Latina representou, primeiramente, a oportunidade de LGBTs extrapolar os guetos, os espaços de repressão e silenciamento e, enfim, empreenderem a sua reorganização política com vistas ao reconhecimento social de sua situação de múltipla vulnerabilidade social e marginalização. Ademais deste processo, viu-se também que os governos de base neoliberal acabaram contribuindo com a não-efetivação das necessidades e aspirações destes coletivos, fazendo com que o contexto político brasileiro das duas últimas décadas fosse caracterizado por moderados avanços da agenda LGBT que serão analisados com maior aprofundamento a seguir.

### **3 Executivo, Legislativo e Judiciário: uma articulação política distópica**

Na década de 1990, via-se um cenário em que o Executivo federal acabava por formular a maioria das políticas que eram aprovadas pelos legisladores, além do fato de os presidentes terem possuído, no cenário pós-Constituição de 1988, “iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, tributárias, [...] de organização administrativa e [...] de iniciar legislação em determinadas áreas, como também têm o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 25), sem contar a possibilidade de editar medidas provisórias em situações excepcionais, gerando uma situação de maior poder de impor sua agenda e induzir o Legislativo a uma maior cooperação aos seus projetos de interesse. De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), neste modelo de presidencialismo de coalizão era evidente a existência de dois pontos importantes à manutenção do poder exercido pelo Executivo: a disciplina partidária e as coalizões partidárias (FACCHINI,

2005).

Sob uma perspectiva oposta a este cenário acima descrito, Arnes (2001) ressalta a influência política dos legisladores brasileiros na formatação de um contexto de não-decisão<sup>4</sup>, cenário em que, dada a forte influência da oposição ao governo instalada no Congresso Nacional, o Executivo opta por sequer enviar ao Legislativo parte de seus projetos, ainda que os considerem essenciais ao cumprimento de sua agenda de governo e que levem em conta os custos de oportunidade que resultarão deste estado de inação. Outra maneira pela qual esta oposição ao governo transparece é sob a forma de grandes atrasos da decisão parlamentar a respeito das matérias legislativas de interesse do Executivo. Ainda que exista a possibilidade de que os projetos governamentais sejam aprovados, é provável que estes incorram no “enfraquecimento da proposta original, bem como em pesados gastos com projetos de interesses puramente particularistas para os congressistas” (ARNES, 2001, p. 255). Este contexto descreve a capacidade de alguns legisladores de exercerem influência defendendo, essencialmente, questões de seu interesse junto ao Poder Executivo e aos líderes de seu partido, sendo estes “projetos de obras públicas” (ARNES, 2001, p. 261) temas responsáveis por trazer importantes retornos eleitorais a estes parlamentares.

De maneira complementar, Amorim Neto (2009) descreve a democracia brasileira como consociativa, dada a presença do clientelismo, da falta de efetividade governamental, do uso indiscriminado de Medidas Provisórias, por parte do Executivo, como instrumento unilateral para contornar a falta de apoio do Legislativo, além da grande presença de emendas orçamentárias requisitadas por bancadas e interesses regionais responsáveis por cooptar o governo e impactar na condução de projetos legislativos e das políticas públicas nacionais, revelando que a estrutura institucional brasileira refletiria o nível de heterogeneidade da sociedade, de seus interesses e dos representantes políticos que elege. Assim, Arnes (2001) e Amorim Neto (2009) ressaltam um aspecto em comum: a dificuldade do Executivo federal em alavancar as agendas de seu interesse, dado o cenário de sistemática oposição política instalada no Congresso Nacional. Sobre este impasse, Fernando Limongi relata que:

*Está claro que o poder de agenda do Executivo não é suficiente para garantir a aprovação de suas proposições. O sucesso do Executivo só pode ser garantido por meio do apoio explícito da maioria dos legisladores. Leis só são aprovadas se votadas pelo Legislativo. E isto é verdade também para a manifestação extrema do poder de agenda do Executivo, as Medidas Provisórias. Para que se tornem leis, elas precisam ser aprovadas pela maioria. Dito de outra forma, o poder de agenda não confere ao Executivo a possibilidade de contrariar ou contornar a oposição do Legislativo (LIMONGI, 2008, p. 48) (grifo nosso).*

Ainda que o Executivo federal detenha o controle sobre a execução orçamentária, este

---

<sup>4</sup> Para uma definição mais precisa do conceito de não-decisão, ou *nondecision-making process*, ver Bachrach e Baratz (2011).

não possui capacidade suficiente de alavancar todas as questões tidas como prioritárias, cabendo levá-las à apreciação do Legislativo. Desta maneira, o gabinete presidencial procura estabelecer um conjunto de coalizões partidárias com vistas à efetivação de projetos de políticas públicas, especialmente àqueles contemplados pelo plano de governo estabelecido com a sociedade civil no período anterior às eleições. Entretanto, a presença destas adesões político-partidárias não garante que presidentes tenham apoio em todas as propostas de seu interesse, fator este que pode gerar impasses entre estes poderes da República (LIMONGI, 2008; ARNES, 2001).

É exatamente o que parece ter acontecido com o Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006, voltado à equiparação da violência homobitranfóbica ao já previsto crime de racismo, e com o Projeto Escola sem Homofobia, do Ministério da Educação (MEC), iniciativas circunscritas ao plano de ação para LGBTs proposto pelo Executivo federal em 2004: o Programa Brasil sem Homofobia. Ao adentrarem à arena legislativa, estas propostas foram objeto de grande constrangimento, haja vista a estratégia política dos setores conservadores de construção de uma imagem política negativa a respeito destas. Irineu relata que este contexto de desmoralização e interrupção da agenda LGBT por parte do Congresso Nacional:

[...] indica avanços e retrocessos na agenda anti-homofobia, como o veto ao 'Kit Escola sem Homofobia', em 2011, sustentado pela declaração da Presidenta Dilma de que em seu governo não faria 'propaganda de opções sexuais'. São exemplos também a retirada do termo 'gênero' do Plano Nacional de Educação (PNE), neste ano de 2014, a propositura do Estatuto do Nascituro, que aguarda para ser votado, e o Projeto de Decreto-lei que ficou conhecido como Projeto da "Cura Gay", arquivado por decisão do próprio autor devido às manifestações de junho em 2013. O recrudescimento do conservadorismo, frente às demandas dos movimentos que lutam pela inserção da pauta dos direitos sexuais e reprodutivos, caminha paralelo às conquistas destes grupos no campo da cidadania (IRINEU, 2014, p. 168).

Considerando este complexo cenário brasileiro, a intervenção do Poder Judiciário se fez presente na garantia recente dos direitos sexuais e reprodutivos. Ao abordar a crescente politização do Poder Judiciário no período da pós-redemocratização, Taylor (2007, p. 229) descreve que “a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais” foi superada levando em conta o crescente protagonismo dos Tribunais em desempenharem um importante papel político capaz de influenciar a agenda do Executivo e, conseqüentemente, o processo decisório. Desta maneira, o Brasil seria caracterizado por um “sistema político atomizado” (TAYLOR, 2007, p. 231), situação em que coexiste um alto conflito de interesses que complexifica a tomada de decisão, dada a presença de um Poder Executivo historicamente centralizador e de um Poder Legislativo regionalizado, o que remete à necessidade de se realizar extensas barganhas políticas para aprovar a agenda legislativa do Executivo.

Neste contexto de cooptação dos projetos políticos prioritários de presidentes por parte dos parlamentares, o mesmo autor expõe o Judiciário como ator responsável por criar oportunidades para que os grupos de interesse minoritários reafirmem suas demandas no cenário

político, sendo que esta politização (*venue-seeking*) expressa a capacidade dos tribunais de recomendar decisões e de incluir novos atores na arena política, podendo, assim, modificar a combinação de prioridades que compõe a agenda dos governos em determinado momento histórico (TAYLOR, 2007).

Assim, percebe-se que a influência de juízes e ministros não ocorre tão somente na implementação e no monitoramento das políticas, mas pode se iniciar já no processo de discussão que antecipa a possível aprovação legislativa destas, revelando a capacidade do Judiciário de exercer pontos de veto no decorrer do processo decisório. Sendo assim, Matthew Taylor descreve um cenário em que representantes do Judiciário “[...] sinalizam suas preferências publicamente muito antes da aprovação final dos projetos” (TAYLOR, 2007, p. 241), calculando antecipadamente o impacto que podem exercer na deliberação da agenda política do Executivo e do Legislativo, “[...] eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos” (TAYLOR, 2007, p. 241). Ainda que os representantes do Poder Judiciário estejam dentro de uma cultura legal-institucional que regula sua autonomia, não necessariamente este fato anula que certas aspirações, individuais e coletivas, destes não influenciem as decisões do Estado em certo período. A importância que determinada política pública possui para operadores do Direito pode vir a moldar a sua ação ou inação ao redor desta, seja criando entraves ou facilitando a sua aprovação, dada a sua capacidade dos tribunais de emitir “fé pública” (TAYLOR, 2007, p. 248) às iniciativas de outros poderes, fazendo-os cumprirem, ainda segundo o mesmo autor, uma função democratizante, afinal, seriam estes os responsáveis por prover o “equilíbrio entre [...] a eficiência na tomada de decisões pelo sistema político, e [...] a capacidade do país de seguir um percurso estável e pouco errático em termos da adoção e implementação das políticas públicas” (TAYLOR, 2007, p. 249).

Sobre a necessidade de que as esferas do poder republicano sejam interdependentes, Madison, Hamilton e Jay (1997) descreve o fato de que, em democracias representativas, associava-se ao Poder Executivo uma maior possibilidade de usurpação do poder do Estado, o que, segundo este autor, não necessariamente é verdadeiro, dado que o Poder Legislativo tem considerável influência de o fazer, considerando que este último pode “[...] mascarar suas intrusões nos poderes paralelos sob a forma de medidas complicadas e indiretas” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997, p. 339), como o controle de decisão a respeito dos ganhos pecuniários das outras instâncias da República, por exemplo, criando-se, assim, uma negativa relação de dependência entre os poderes. Também afirma que a melhor alternativa para promover a igualdade entre os três poderes é adequar a estrutura organizacional do Estado, voltando-a à regulação e à equalização entre eles, a fim de que uma esfera dependa o menos possível da outra. Deste aspecto, recomenda um modelo democrático em que fosse possível “[...] dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros” (MADISON, HAMILTON; JAY, 1997, p. 350).

Ainda sobre este cenário de possível predomínio de um poder sobre os outros, há de atentar para a necessidade de se evitar tiranias, visando-se “[...] não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas proteger uma parte da sociedade contra a injustiça da outra” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997, p. 351), caracterizando, assim, uma democracia que preze pela justiça e pelo bem comum de toda a sociedade. De forma complementar a este fato, e sobre a inevitabilidade do equilíbrio entre os três poderes, os *checks and balances* da política, Montesquieu (1988, p. 168) relata que “tudo estaria perdido se o mesmo homem [sic], ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares”.

Desta maneira, viu-se que para Madison, Hamilton e Jay (1997), Taylor (2007) e Montesquieu (1988) o equilíbrio entre os três poderes é pré-requisito fundamental para a legitimidade e continuidade de uma democracia. Como forma de contornar as arbitrariedades do Legislativo, tem-se notado um protagonismo maior do Poder Judiciário nas decisões do Estado Democrático de Direito no Brasil. Assim, Taylor e Da Ros (2008, p. 842) ressaltam que a judicialização das políticas públicas constitui um “instrumento de governo” utilizado quando as instâncias superiores do Poder Judiciário acabam por se pronunciar favoravelmente às políticas de interesse do Executivo, reforçando a coalizão entre estas esferas de poder do Estado. Sem dúvidas, parece ser o caso da agenda LGBT brasileira da década passada.

Levando em consideração o constrangimento da agenda do Executivo, por parte dos legisladores nacionais, o Brasil vivenciou – e de certa forma ainda vivencia – um cenário político em que a garantia dos direitos sexuais tem ocorrido pela via judiciária. De acordo com Dias (2011, p. 174), observa-se que “o direito à cidadania depende do reconhecimento no âmbito legal. Mas, quando trata do direito de gays, lésbicas, travestis e transexuais, cabe ao Judiciário suprir as omissões do legislador”. Como avanços a serem ressaltados, destaca-se a decisão nº 175, de 2013, por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamentou o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo no Brasil, além de conquistas judiciais individuais pelo direito à adoção por parte de casais homoafetivos e pelo direito ao uso do nome social, direito este demandado historicamente pela população trans, travestis e pessoas transexuais. Ainda segundo Maria Berenice Dias, estas intervenções se fizeram necessárias considerando que “a ausência de lei, que leva à exclusão do sistema jurídico, é a forma mais perversa de condenação à invisibilidade” (DIAS, 2011, p. 164).

Apesar do recente posicionamento do Poder Judiciário em favor dos direitos LGBTs no contexto brasileiro, mostra-se um equívoco depositar exclusivamente nesta esfera as expectativas de uma futura alavancagem da agenda da diversidade sexual e de gênero do país (BAHIA; KOURY NETO; MELO, 2013). Pode-se considerar a judicialização das políticas para LGBTs como uma medida que, de certa forma, enfraquece a estrutura republicana das instituições

políticas brasileiras, pois não garante a efetividade do cumprimento de determinado direito no longo prazo ao ocultar, e subjugar, um processo mais preocupante: a cooptação da agenda política do Executivo por parte do Parlamento. Segundo Bruna A. Irineu, este fato revela “o processo de ‘judicialização’ de direitos a que temos nos submetido, cujos efeitos recriam entendimentos falaciosos sobre uma cidadania LGBT plena, já que essas ‘conquistas’ estão condicionadas a instrumentos jurídicos frágeis, que podem ser revogados e retirados a qualquer momento” (IRINEU, 2014, p. 168).

Ainda sobre os impactos da omissão do Legislativo em relação às históricas reivindicações do coletivo de LGBTs, Dias (2011, p. 168) preconiza que:

É do poder legislativo a obrigação de resguardar o direito de todos os cidadãos, principalmente de quem se encontra em situação de vulnerabilidade. E, dentre todos os excluídos, os homossexuais, travestis e transexuais são as maiores vítimas, pois são reféns não só do preconceito social, uma vez que são rejeitados pela própria família. Daí a necessidade de merecerem tutela diferenciada. É preciso construir um microsistema, tal como ocorre com os demais segmentos que fazem jus à tutela especial.

Para que uma democracia representativa seja exercida em sua plenitude, é indispensável a existência de um governo eleito legitimamente e de uma oposição que atenda aos interesses e aspirações de outros setores da sociedade que discordam das diretrizes desta coalizão majoritária. Entretanto, há de se diferenciar esta relação política ideal do que tem ocorrido no cenário brasileiro, em que se observa uma ação reiterada, por parte de setores do Legislativo federal, de constranger projetos de interesse nacional com vistas a enfraquecer o Executivo e suas prioridades. Ratifica-se a importância do Judiciário em garantir, de imediato, direitos civis e sociais à população brasileira de LGBTs, entretanto se faz notável que a interrupção da agenda do Executivo pelo Legislativo – problema principal, responsável por gerar a dificuldade do acesso a estes direitos – é uma temática pouco explorada pelas comunidades epistêmicas, o que, de certa forma, reforça uma crença pouco factível de que as articulações do Poder Judiciário, por si só, bastariam para garantir o cumprimento da agenda política da diversidade.

Segue abaixo quadro descritivo das ações realizadas pelo Executivo federal, Legislativo federal e Judiciário federal em favor e desfavor dos coletivos de LGBTs no período que envolve o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, em 2004, e a atualidade.

**Tabela 1** – Informativo das iniciativas recentes voltadas para LGBTs no Brasil (2004-2016)

ANO	PODERES DA REPÚBLICA		
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO
2004	Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual (Programa Brasil sem Homofobia).	Proposição do PL nº 3817 que estabelece como hediondo o crime cometido contra homossexuais em razão de sua orientação sexual (arquivado) (BRASIL, 2004b).	

<p><b>2006</b></p>		<p>Proposição do PL nº 7052 que institui o dia 17 de maio como o Dia Nacional de Combate à Homofobia (arquivado) (BRASIL, 2006). PLC nº 122, de equiparação da violência homobitransfóbica ao crime de racismo, é enviado ao Senado Federal. (BRASIL, 2006b)</p>	
<p><b>2008</b></p>	<p>I Conferência Nacional LGBT.</p>	<p>Proposição do PL nº 2976 que dispõe sobre o direito ao uso do nome social nos registros públicos (apensado ao PL nº 70 de 1995) (BRASIL, 2008).</p>	
<p><b>2009</b></p>	<p>Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT). Projeto “Escola sem Homofobia” (MEC).</p>	<p>Proposição do PL nº 5167 que dispõe que nenhuma relação homoafetiva pode se equiparar ao casamento ou a entidade familiar (apensado ao PL nº 580 de 2007) (BRASIL, 2009).</p>	
<p><b>2010</b></p>	<p>Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais (CNCD-LGBT).</p>		
<p><b>2011</b></p>	<p>Conselho Nacional LGBT. Inclusão da violência homobitransfóbica no “Disque 100”. Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no âmbito do Sistema Único de Saúde. II Conferência Nacional LGBT.</p>	<p>Proposição do PL nº 1672 que institui o Dia do Orgulho Heterossexual, a ser comemorado no terceiro domingo de dezembro (em tramitação) (BRASIL, 2011a). Proposição do PL nº 1846 que prevê caracterizar como crime de tortura constranger alguém em razão de discriminação sexual (em tramitação) (BRASIL, 2011b).</p>	<p>Reconhecimento das relações homoafetivas como entidade familiar.</p>
<p><b>2012</b></p>	<p>I Relatório Sobre a Violência Homofóbica – denúncias do Disque 100, Ligue 180, Ouvidoria do SUS e Disque Saúde.</p>	<p>Proposição do PL nº 4916 que prevê sobre a revisão do processo licitatório, assegurando preferência às empresas que tenham programas pró-LGBT (apensado ao PL nº 2304, de 2003) (BRASIL, 2012a). Proposição do PRC nº 152 que prevê a inclusão de matérias LGBT como campo temático da CDHM (apensado ao PRC nº 62 de 2011) (BRASIL, 2012b).</p>	
<p><b>2013</b></p>	<p>Criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT. Revisão do processo de redesignação de gênero realizado no âmbito do SUS.</p>	<p>Proposição do PL nº 6424 que estabelece a notificação compulsória de violência contra LGBTs em equipamentos públicos (em tramitação) (BRASIL, 2013c). Proposição do PL nº 5002 que dispõe sobre o direito à identidade de gênero (em tramitação) (BRASIL, 2013a). Apensamento do PLC nº 122/2006 ao já extinto Projeto de Lei do Senado nº 236/2012, de Reforma do Código Penal Brasileiro. Proposição do PL nº 5120 que dispõe sobre o reconhecimento do casamento civil e da união civil homoafetivas (apensado ao PL nº 580 de 2007) (BRASIL, 2013b).  Proposição do PL nº 7524 que dispõe sobre a Revisão do Estatuto do Idoso para inclusão do respeito à orientação sexual e identidade de gênero (em tramitação) (BRASIL, 2014a). Proposição do PL nº 7582 que tipifica os crimes de ódio e intolerância contra LGBT e cria mecanismos para coibi-los (em tramitação) (BRASIL, 2014b). Proposição do PL nº 8032 que amplia a proteção de transexuais e transgêneros na Lei Maria da Penha</p>	<p>Recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que as autoridades não impusessem qualquer óbice à habilitação e celebração do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo.</p>



2014	(em tramitação) (BRASIL, 2014c). Proposição do PLS nº 310 que prevê punição aos crimes resultantes de discriminação por orientação sexual e/ou identidade de gênero (retirado pelo autor) (BRASIL, 2014d).	
2015	<p>Proposição do PDC nº 16 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização (em tramitação) (BRASIL, 2015b).</p> <p>Proposição do PDC nº 17 que susta a aplicação da Resolução nº 11, de 18 de dezembro de 2014, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece os parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais no Brasil (em tramitação) (BRASIL, 2015c).</p> <p>Proposição do PDC nº 18 que susta os efeitos do inteiro teor das Resoluções nº 11, de 18 de dezembro de 2014, e nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos, ambas publicadas na Seção 1 do Diário Oficial da União nº 48, de 12 de março de 2015 (apensado ao PDC nº 17 de 2015) (BRASIL, 2015d).</p> <p>Proposição do PDC nº 26 que susta a aplicação 12 de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais e dá outras providências (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015e).</p> <p>Proposição do PDC nº 30 que susta a Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, que “Estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização” (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015f).</p> <p>Proposição do PDC nº 48 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que Estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da</p>	

	<p>identidade de gênero e sua operacionalização (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015g).                  Proposição do PDC nº 61 que susta os efeitos das Portarias n. 11, de 18 de dezembro de 2014 e nº 12 de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT – da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (apensado ao PDC nº 18 de 2015) (BRASIL, 2015h).                  Proposição do PDC nº 90 que susta os efeitos do inteiro teor da Resolução nº 11, de 18 de dezembro de 2014, e nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (apensado ao PDC nº 18 de 2015) (BRASIL, 2015i).                  Proposição do PDC nº 91 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015j).                  Proposição do PDC nº 115 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015a).</p>
<p><b>2016</b></p>	<p>Proposição do PDC nº 395 que susta o Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, que “dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (em tramitação) (BRASIL, 2016a).                  Proposição do PL nº 4870 que dispõe sobre a substituição de prenome e alteração de sexo no registro civil de nascimento de transexuais e travestis (apensado ao PL nº 70 de 1995) (BRASIL, 2016b).                  Proposição do PL nº 5774 que dispõe sobre a alteração do artigo 42 da Lei de Contravenções Penais para constituir contravenção à pessoa que usar o banheiro público diferente de seu sexo masculino ou feminino (em tramitação) (BRASIL, 2016d).                  Proposição do PL nº 5686 que prevê contravenção penal à pessoa que usar o banheiro público diferente de seu gênero masculino ou feminino (retirado pelo autor) (BRASIL, 2016c).                  Proposição do PL nº 6005 que institui o programa “Escola livre” em todo o território nacional (apensado ao PL nº 867 de 2015) (BRASIL, 2016e).</p>

<b>Resultado</b>	Propôs uma agenda política que contemplava direitos para a diversidade sexual e a identidade de gênero, estabelecida com a sociedade civil no período anterior às eleições presidenciais (2002, 2006 e 2010).	Tem constrangido politicamente parte das propostas para LGBTs até então presentes da agenda do Executivo, a exemplo da formalização de onze Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) apresentados em 2015 e 2016 que contrapõem programas pró-LGBT formulados e implementados pelo Executivo federal por meio de decretos presidenciais.	Proveu uma garantia precária de direitos civis e sociais, haja vista que as normativas do STF e CNJ, por exemplo, não são leis.
------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: os autores (2016).

#### 4 Movimentos LGBTIs: a luta pelo reconhecimento

Os estudos LGBTIs têm representado, desde a década de 90, uma agenda de pesquisa em ascensão. Louro (2008) descreve que as investigações a respeito da diversidade sexual e da identidade de gênero passaram, a partir da segunda metade do século XX, do campo “bio-médico-psíquico” para o campo “moral-político-cultural”, em um cenário de maior protagonismo e visibilidade destas reivindicações frentes à sociedade. Desde então, viu-se a composição de uma agenda política da diversidade, plural, mas nem sempre coesa em suas demandas e necessidades. Sabe-se que a alavancagem de políticas voltadas à garantia dos direitos humanos está diretamente impactada pela não-decisão dos governos. Com a agenda LGBTI não seria diferente: deixar de priorizar os direitos sexuais e reprodutivos é escolher pela permanência da subcidadania que, historicamente, tem acometido estes grupos. É decidir pela manutenção das exclusões e violências homobitransfóbicas trazidas à tona pelo patriarcado e pela *sciencia sexualis* (FOUCAULT, 1988) e legitimadas pelos Estados Nacionais.

Considerando que os recursos, materiais e imateriais, do Estado são esgotáveis e atrelados a uma capacidade orçamentária que, por sua vez, está circunscrita ao nível de arrecadação de impostos e à capacidade de financiamento do setor público em determinado período histórico, conclui-se que a atividade governamental tem, por limite, determinado grau de execução dos recursos públicos. Assim, é de se esperar que a sua atuação diante das múltiplas demandas sociais e do mercado seja insuficiente (PAREDES; ROADE, 2006; MAJONE, 1999). Tendo em vista estes fatos, o governo define uma agenda política, ou seja, uma lista de prioridades a serem cumpridas em determinado prazo (SARAVIA, 2006).

Sendo a democracia a principal diretriz política vigente no contexto ocidental da atualidade e considerando a sua capacidade em oferecer oportunidades de participação social na tomada de decisão política (PATERMAN, 1992; DAHL, 2001; SEN, 2000), é esperado que os múltiplos atores se reúnam em prol da defesa de seus interesses e aspirações. Tem-se, neste cenário, a formação da agenda dos grupos sociais como o primeiro passo à consolidação das propostas que almejam. Entretanto, cabe ressaltar que este conjunto de prioridades definidas pelos diferentes setores da sociedade não necessariamente serão tratadas pelo Estado como projetos de políticas públicas a serem cumpridos de forma imediata, considerando que, como já mencionado, a execução orçamentária e técnico-administrativa dos governos é escassa. Desta forma, é de se

supor que a definição da agenda estatal constitua um período de tensão entre os diferentes interesses dos grupos organizados que acabam por pressionar o governo pelo atendimento imediato de suas demandas. A tomada de decisão sobre o que entra na lista de prioridades também é influenciada por atores externos ao governo, como a mídia, as organizações do Terceiro Setor, os sindicatos, as comunidades epistêmicas, as instituições do livre mercado, as organizações religiosas, entre outros (SARAVIA, 2006; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; KINGDON, 2006). Assim sendo, tem-se um contexto em que:

[...] o reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou momentos do passado. Não é a vontade de um técnico do setor público, um pesquisador acadêmico ou governante eleito, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente sua incorporação na agenda formal do governo (JANNUZZI, 2011, p. 260).

Desta forma, a entrada dos problemas sociais na agenda estatal é o *start* para a ação dos entes governativos frente a uma questão de interesse público (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Segundo Saravia (2006, p. 29), “o processo da política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”, o que revela que o cenário em que emergem estes projetos nem sempre serão favoráveis à sua aprovação, considerando que a escolha pelo investimento em uma política pública é um empreendimento repleto de tensões e reajustes de ordem política, econômica e/ou social. Cabe ressaltar então que a ação ou a inação dos governos estão circunscritas a processos de tomada de decisão calculados previamente, cenário em que a escolha por não atuar frente a um problema, coletivo ou individual, representa a formalização de uma decisão por parte do Estado. De acordo com Thomas Dye (1972, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), política pública constitui “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

É justamente nesta definição de Dye (1972) que está baseada a construção da questão-problema deste artigo. Sendo a *policy* aquilo que os governos também deixam de fazer, isto significa que os estados de inação, ou de não-decisão, também representam decisões políticas, afinal, quando os governos têm conhecimento de determinado problema e não atuam visando sua solução, acabam por ser responsabilizados pelas externalidades negativas produzidas pela permanência destes. Para o caso aqui analisado, tem-se que estas externalidades são o inaccessível histórico de LGBTs a certos direitos civis, políticos e sociais, além da violência, física e/ou psicológica, orientada a estes, fruto da falta de um enfrentamento adequado à homobitansfobia.

Baseando-se nos pressupostos da Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993; 2002), Ana Claudia N. Capella (2007, p. 113) ressalta que certos temas de interesse público não são considerados, automaticamente, como prioridade, afinal, “para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem ou um consenso em torno de uma política efetue

a ligação entre o problema e uma possível solução”. Assim, o “Programa Brasil sem Homofobia” representou a primeira grande iniciativa do setor público para garantir o reconhecimento de direitos a LGBTs na atualidade. Entretanto, quando estas iniciativas foram apreciadas pelo Legislativo, notou-se uma forte desmoralização dos projetos em questão, baseada na construção de discursos políticos que promoveram a não-priorização das agendas destes grupos sociais vulneráveis, fator este responsável pela produção de um impasse entre os três poderes da República: ao ser cooptada pelo Legislativo federal, a agenda do Executivo federal que contemplava a diversidade sexual e de gênero acabou sendo alavancada, em parte, por decisões judiciais o que, se por um lado, garantiu e têm permitido o acesso imediato a estes direitos sexuais e reprodutivos, por outro não soluciona o problema secular da subcidadania destes grupos.

Assim, tem-se um rol de direitos civis, políticos e sociais para LGBTs formalizado a partir de mecanismos políticos pouco estáveis no tempo-espço, como os Decretos do Executivo federal, as Portarias Ministeriais e Interministeriais, além das recomendações das instituições do Poder Judiciário, como o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, o que evidencia a ausência do Parlamento brasileiro na promoção de direitos, em forma de lei, a estes coletivos.

## **5 Considerações finais**

A regulação do sexo, da sexualidade e do gênero não são empreendimentos políticos recentes, remontam à Idade Antiga e ainda permeiam a cultura ocidental do presente. Segundo Borrillo (2010), o Estado, a família e a Igreja foram as instâncias principais de reiteração daquilo que o autor chamou de heterossexismo diferencialista, ou seja, a típica produção de um modelo de sociedade centrado na moral e costumes da tradição burguesa: casamento, procriação e herança, pilares do capitalismo contemporâneo. Neste contexto, e especialmente a partir da metade do século XX, viu-se a emergência dos movimentos LGBTs como produtores de levantes contraculturais, denunciando o sistema de múltiplas opressões e supressões dos direitos civis e políticos que historicamente acometeram aqueles que sustentaram uma forma não-majoritária de expressão de sua orientação sexual e/ou de sua identidade de gênero, procurando-se transcender a rígida dualidade “sexo-gênero” e reconhecer a ambivalência das identidades sexuais (LOURO, 2008; MISKOLCI, 2012; SILVA, 2006; NUNES, 2014; 2015). Sobre este aspecto, Alonso (2009, p. 40) relata que “há uma relação entre identidade e sociedade, entre desejo e prazer individuais e papéis sexuais esperados. Tal relação poderá ser mais pacífica ou mais controversa, na medida em que o indivíduo acata ou afronta o convencionado pelo grupo”. Tidas como padrões a serem obedecidos, a heterossexualidade e a predominante manifestação dos cisgêneros acabaram por produzir o esquecimento, o silenciamento e a marginalização das pessoas que não o exerciam.

Considerando este contexto intergeracional de legitimação de múltiplas injustiças, este trabalho representou o esforço coletivo de empreender uma análise interdisciplinar que fosse

capaz de descrever como a tomada de decisão estatal é complexa e envolve a articulação de diferentes atores, instituições e discursos, nem sempre convergentes. Assim sendo, ratifica-se que o cenário brasileiro foi caracterizado pela pouca materialização de direitos para a diversidade sexual e de gênero após 2003, sendo que as conquistas empreendidas se deram, especialmente, pela iniciativa do Executivo federal e do Poder Judiciário, em um cenário em que o Legislativo federal acabou por cooptar muitos dos temas prioritários da agenda do Executivo para LGBTs, haja vista a numerosa proposição – exatos onze – de Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) como principal estratégia de contrapor as iniciativas legislativas do Executivo federal em garantir e redistribuir direitos às diversidades.

A crescente representação religiosa dentro do Congresso Nacional é apontada, em tese, como um fator preocupante para a garantia de direitos civis, políticos e sociais para grupos historicamente vulnerabilizados (IRINEU, 2014; ZAMBRANO, 2011), entretanto, acredita-se que caracterizar a oposição dos atores religiosos como o único e/ou principal fator de insucesso da agenda LGBT brasileira é, de todo, incompleto, afinal, existem outras problemáticas advindas da relação entre o Executivo e Legislativo e das formas de participação política de LGBTs que podem apontar teorias causais críveis para se entender o baixo grau de cumprimento destes marcos de direitos sexuais e reprodutivos.

## Referências

- ALONSO, Nilton Tadeu. **Do Arouche aos jardins: uma gíria da diversidade sexual**. São Paulo: AnnaBlume, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, Magda; RENNO, Lucio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- ARNES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; KOURY NETO, Mussi Assad Mussi; MELO, Mariana Cristina Pereira. A revogabilidade política das decisões do STF: a vulnerabilização na tutela de direitos fundamentais e o especial prejuízo aos grupos LGBT. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 50, n. 199, p. 55-75, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/3644>>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- BRASIL. **Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Ministério da Saúde, 2004a.
- \_\_\_\_\_. **PDC 115/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 jun. 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1307141>>. Acesso em : 7 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. **PDC 16/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder

Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015b. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028969>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 17/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015c. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028991&ord=1>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 18/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 17/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015d.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1029104>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 26/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 mar. 2015e.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1116163>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 30/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 26 mar. 2015f.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1188078>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 395/2016**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 maio 2016a. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085024>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 48/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 abr. 2015g.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1214963>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

BRASIL. **PDC 61/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 18/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 maio 2015h.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1230175>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 90/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do poder executivo: apensado ao PDC 18/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 maio 2015i.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279045>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PDC 91/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 maio 2015j.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279341>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 1672/2011**: Projeto de Lei: institui o “Dia do Orgulho Heterossexual”, a ser comemorado no terceiro domingo de dezembro. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 jun. 2011a.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510199>>.  
Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 1846/200:** Projeto de Lei: Altera a alínea "c" do inciso I do art. 1º da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 - Lei da Tortura. Brasília: Câmara dos Deputados, 13 jul 2011b.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512542>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 2976/2008:** Projeto de Lei: apensado ao PL 70/1995. Brasília: Câmara dos Deputados, 11 mar. 2008. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=386164>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 3817/2004:** Projeto de Lei: estabelece como crime hediondo o cometido contra homossexuais em razão de sua orientação sexual. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 jun. 2004b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258315>>.

Acesso em: 7/09/2016.

\_\_\_\_\_. **PL 4870/2016:** Projeto de Lei: Acresce dispositivo à Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispor sobre substituição de prenome e alteração de sexo no registro civil de nascimento de transexuais e travestis. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 mar. 2016b.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080815>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 4916/2012:** Projeto de Lei: apensado ao PL 2304/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 dez. 2012a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564333>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 5002/2013:** Projeto de Lei: Dispõe sobre o direito à identidade de gênero e altera o art. 58 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 fev. 2013a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565315>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 5120/2013:** Projeto de Lei: apensado ao PL 580/2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 mar. 2013b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=567021>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 5167/2009:** Projeto de Lei: apensado ao PL 580/2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 maio 2009. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432967>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 5686/2016:** Projeto de Lei: Altera o Art. 42 do Decreto-Lei N. 3.688, de 03 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), para constitui contravenção, a pessoa que usar o banheiro público diferente de seu gênero masculino ou feminino. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 jun. 2016c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2089523>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 5774/2016:** Projeto de Lei: Altera o Art. 42 do Decreto-Lei N. 3.688, de 03 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), para constitui contravenção, a pessoa que usar o banheiro público diferente de seu sexo masculino ou feminino. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 jul. 2016d. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090772>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 6005/2016:** Projeto de Lei: Institui o programa "Escola livre" em todo o território nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 ago. 2016e. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2094685>>.



Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 6424/2013**: Projeto de Lei: Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, no caso de violência contra transexuais, travestis, lésbicas, bissexuais e gays que forem atendidos em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 set. 2013c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=593498>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 7052/2006**: Projeto de Lei: Institui o Dia Nacional de Combate a Homofobia. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 maio 2006a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324681>>.

Acesso em: 7 set. 016.

\_\_\_\_\_. **PL 7524/2014**: Projeto de Lei: Altera dispositivos da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso. Brasília: Câmara dos Deputados, 8 maio 2014a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=614630>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 7582/2014**: Projeto de Lei: Define os crimes de ódio e intolerância e cria mecanismos para coibi-los, nos termos do inciso III do art. 1º e caput do art. 5º da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 maio 2014b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616270>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PL 8032/2014**: Projeto de Lei: Amplia a proteção de que trata a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - às pessoas transexuais e transgêneros. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 out. 2014c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=623761>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PRC 152/2012**: Projeto de Resolução: Acrescenta alíneas ao inciso VIII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ampliando o campo temático da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 9 nov. 2012b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559334>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006 (Criminaliza a Homofobia)**. Brasília: Senado Federal, 2006b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>>. Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2014**. Brasília: Senado Federal, 2014d.

Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118791>>.

Acesso em: 6 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos. Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2011. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2012c. Disponível em:

<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-2011-1>>. Acesso em:

7 set. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Bagoas**, Natal, v. 5, p. 131-147, abr. 2010.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DIAS, Maria Berenice. Legislação brasileira e homofobia. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (Orgs.). **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas**: Revista de Estudos Gays, Gêneros e

Sexualidades, Natal, n. 4, p. 131-158, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sopa de letrinhas?:** movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 1990. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FOUCAULT, Michael. **História da sexualidade I:** a vontade do saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GOMES, Ciro Ferreira; UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo:** uma alternativa prática ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IRINEU, Bruna Andrade. Homonacionalismo e cidadania LGBT em tempos de neoliberalismo: dilemas e impasses às lutas por direitos sexuais no Brasil. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 155-178, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas:** coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho:** ensaios sobre sexualidade e teoria Queer. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas:** 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MAJONE, Giancomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **RSP: Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 39, p. 403-429, 2012.

MISKOLCI, Richard. **Teoria Queer:** um aprendizado pelas diferenças. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Autêntica; Ouro Preto: UFOP, 2012. (Série Cadernos da Diversidade, v. 6).

MONTESQUIEU, Charles Louis. **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril, 1988.

NUNES, Lauro Victor. Homofobia: um empreendimento político. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 208-218, 2014.

\_\_\_\_\_. Por uma educação que reconheça a diferença LGBT. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 15, n. 32, p. 203-210, 2015.

ORTOLANO, Fábio. **Sexualidade e direitos humanos:** uma análise psicopolítica a partir das Paradas do Orgulho LGBT de São Paulo e Campinas. 2014. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política). São Paulo: EACH-USP, 2014.

PAIVA, Vera F. **Fazendo arte com a camisinha:** sexualidades jovens em tempos de aids. São Paulo: Summus Editorial, 2000.

PAREDES, Carlos Sixerei; ROADE, Juan Rial. **O Estado e a política em Tempos de Globalización.** Vigo: Ir Indo Edicións, 2006.

PATERMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e

desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique L. de (Orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013.

RABBIA, Hugo H.; IOSA, Tomás. Plazas multicolores, calles naranjas: la agenda del matrimonio entre parejas del mismo sexo en el activismo LGTB cordobés y la oposición religiosa organizada. In: VAGGIONE, Juan Marco et al. **El debate sobre matrimonio igualitario en Córdoba: actores, estrategias y discursos**. Córdoba: Hivos, 2011.

ROSSI, Marina. Brasil anda para trás com Estatuto da Família. **El País**, São Paulo, 17 dez. 2014. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/16/politica/1418751650\\_927850.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/16/politica/1418751650_927850.html)>. Acesso em: 28 out. 2015.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Mobilizações homossexuais e estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 121-135, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: \_\_\_\_\_; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Alessandro Soares da. **Marchando pelo arco-íris da política: a Parada Orgulho LGBT na construção da consciência coletiva dos movimentos LGBT no Brasil, Espanha e Portugal**. 2006. Tese (Doutorado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica (PUC), São Paulo, 2006.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003a.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania ou o que é, afinal, “ser gente”? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 59, p. 51-74, 2003b.

TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 51, v.4, p. 825-865, 2008.

TAYLOR, Matthew. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 50, v. 2, p. 229-257, 2007.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-49.

ZAMBRANO, Elizabeth. Transexuais: identidade e cidadania. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (Orgs.). **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011. p. 97-106.

Artigo recebido em: 30/08/2016

Artigo aceito para publicação em: 22/09/2016



## ACESSO E USO DA INFORMAÇÃO POR LEGISLADORES DO PARLAMENTO UGANDENSE<sup>1</sup>

### INFORMATION ACCESS AND USE BY LEGISLATORS IN THE UGANDAN PARLIAMENT

Ruth Nalumaga \*

**Resumo:** Investiga práticas de informação no nível parlamento ugandense. O principal objetivo foi destacar as influências do contexto das atividades legislativas no comportamento informacional dos legisladores. As mulheres membros do Parlamento foram especialmente consideradas em razão de seu *status* como grupo social sub-representado na política. Os níveis de acesso e uso da informação foram examinados para ambos os sexos. Foram realizadas entrevistas em profundidade com trinta e cinco legisladores. O roteiro das entrevistas abrangeu a aquisição e uso de informações através de estruturas formais, como a biblioteca parlamentar; a unidade de pesquisa parlamentar; informação eletrônica; iniciativas pessoais. Intermediários e funcionários da biblioteca foram entrevistados e as práticas observadas, sendo as entrevistas registradas e transcritas textualmente. No nível primário de análise, categorias de fontes de informação diferentes foram destacadas e relacionadas com o comportamento informacional. No nível secundário, foram analisados o contexto e as influências parlamentares em relação a ambos os sexos. O comportamento informacional incluiu solicitação ativa e recebimento passivo. A igualdade no acesso está intimamente ligada às instâncias de recebimento "passivo". As necessidades de informação que requeriam pesquisa ativa demonstram diferenças acordo com o sexo. Os legisladores masculinos, possivelmente como *insiders* políticos, pareciam mais adaptáveis às inconsistências na provisão de informações. Mulheres legisladoras poderiam ter mais vantagem com alguns investimentos de baixo custo.

**Palavras-chave:** Uganda; Parlamento; Informação legislativa.

**Abstract:** This paper explores information practices at parliamentary level. The main objective is to highlight the influences of the context of legislative activities on the information behaviour of legislators. Female members of Parliament particularly considered because of their previous status as an under-represented social group in politics. Levels of access to and use of information were scrutinised across the sexes. In-depth interviews were carried out with a total of thirty five legislators. The interview guide covered information acquisition and use through formal structures, such as the parliamentary library; the parliamentary research unit; electronic information; personal initiatives, like own subscriptions. Intermediaries and library staff were interviewed and observation was undertaken. Interviews were recorded and transcribed verbatim. At primary level of analysis, categories of different information sources were highlighted and related to information behaviour. At the secondary level the parliamentary context and its influences across the sexes was analysed. Information behaviour included both active solicitation and passive receipt. Evenness in access tied closely with instances of 'passive' receipt. Information needs that required active seeking exhibited a divide according to sex. Male legislators, possibly as political insiders, appeared more adaptive to inconsistencies in information provision. Women legislators could gain advantage from some low cost investments for effectiveness.

**Keywords:** Uganda; Parliament; Legislative information.

---

<sup>1</sup>Publicado originalmente em **Information Research**, v. 17, n. 4, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.informationr.net/ir/17-4/paper543.html#.WawENMiGPIU>. Tradução de Terezinha Elisabeth da Silva, autorizada pela autora e pelo editor Tom Wilson.

\* Bacharel em Biblioteconomia pela East African School of Library and Information Science (EASLIS), mestrado em Biblioteconomia da Monash University (Austrália) e doutorado pela University of Gothenburg (Suécia). Professora e orientadora acadêmica na EASLIS e bibliotecária na Makerere University ([relnalumaga@mulib.mak.ac.ug](mailto:relnalumaga@mulib.mak.ac.ug)).

## 1 Introdução

Este artigo foi escrito a partir de pesquisa original sobre os desafios de informação e possibilidades para as mulheres legisladoras no parlamento ugandense (NALUMAGA, 2009)<sup>2</sup>. Tradicionalmente as mulheres eram vistas ocupando posições não dominantes e menos privilegiadas na vida pública. Na África, os processos do colonialismo e do imperialismo foram responsáveis pelo colapso do que era denominado como estruturas estatais pessoais em pequena escala, onde as mulheres pré-coloniais exerciam alguma forma de influência, e as substituíram por estrutura de governo centralizada, incorporada pelo governo britânico (BYANYIMA, 1992).

No entanto, na Uganda uma mudança de governo, em 1986, também trouxe avanços consideráveis no *status* das mulheres na vida pública. Uma política de ação afirmativa foi lançada em 1989, e isso abriu caminho para que assentos especiais, para os distritos<sup>3</sup> e outros níveis, fossem reservados para as mulheres na Assembleia Nacional. A disposição afirmativa estendeu-se a outras categorias de grupos de interesse, como juventude, trabalhadores, Exército Nacional e pessoas com deficiência. Essas disposições foram posteriormente consagradas na Constituição Nacional de 1995 e, até o presente, cada um desses grupos de interesse instituiu quotas para as mulheres. As mulheres, por conseguinte, se beneficiaram dessas vagas da ação afirmativa, e quase um terço dos parlamentares ugandeses são mulheres. Isso aumentou a visibilidade das mulheres e legitimou sua presença em espaços anteriormente considerados reservados aos homens (KHARONO, 2003). No entanto, estudiosos feministas (TAMALE, 1999; FRAZER, 1998) argumentam que o universo masculino tende a definir a teoria e a prática políticas modernas, portanto, simplesmente adicionar mulheres às estruturas existentes através da ação afirmativa não é muito efetivo. As autoras argumentam que as forças masculinas e patriarcais possivelmente desativariam a integração e a eficácia significativa dessas ações. Além disso, sustentam que, uma vez que o *status* da mulher é desigual no âmbito privado e doméstico, essa desigualdade se traduz em desvantagens que se espalham para o domínio público através das estruturas masculinas. Portanto, nessas circunstâncias a ação afirmativa não cria, necessariamente, um nível de participação. Continua a existir uma probabilidade de privação adicional num contexto que exemplifica oportunidades e possibilidades. Embora esses estudos em Sociologia e Ciência Política sejam informativos sobre as circunstâncias do envolvimento das mulheres na política, existem menos trabalhos empíricos para questões da área de informação. Presume-se que o acesso e o uso da informação são importantes para facilitar a integração e os papéis legislativos. As atribuições da Assembleia Legislativa Nacional incluem:

- Aprovar leis para a boa governança da Uganda;

---

<sup>2</sup> NT – A Assembleia Nacional, ou Parlamento Nacional da Uganda é unicameral, composto por 427 membros eleitos por cinco anos (290 assentos “gerais”, 112 destinados a mulheres e 25 para “representantes” de grupos especiais). Há ainda 13 membros *ex officio*, indicados pelo presidente.

<sup>3</sup> NT – Os distritos correspondem aos municípios, no Brasil. Uganda possui 111 distritos e uma capital, distribuídos por quatro regiões administrativas.

- Fornecer ao Governo os meios para realizar o trabalho, mediante a imposição de sanções legislativas e aquisição de empréstimos;
- Avaliar a política e a administração do Governo;
- Acompanhar a implementação de programas e projetos governamentais (UGANDA, 2012).

O estudo considerou esses papéis desempenhados pelos parlamentares em nível nacional. Os deputados também têm a responsabilidade de representar seus eleitores, para tanto, as necessidades de informação podem ser consideradas em dois níveis principais. Em termos de carreira legislativa, as necessidades de informação incluem informações governamentais, informações de grupos de interesse, partidos políticos, cidadãos individuais e em grupos acerca de questões relacionadas às suas comunidades, e ainda questões de interesse nacional (COLEMAN; TAYLOR; VAN DE DONK 1999; MILLER et al., 2004); fontes de financiamento para atividades comunitárias, notícias e acontecimentos para o legislador manter-se atualizado e formular opiniões (SHEPHERD, 1991).

No entanto, o tema principal deste trabalho é explorar as práticas de informação em nível nacional a fim de destacar as influências do contexto das atividades legislativas no comportamento informacional dos legisladores (também referidos neste artigo como parlamentares e membros do parlamento). O foco está no acesso e uso da informação por meio das estruturas formais de provisão de informação que incluem: biblioteca parlamentar e outras bibliotecas; comissões parlamentares; unidade de pesquisa parlamentar; tecnologias de informação e comunicação para acesso e utilização de informações eletrônicas; iniciativas próprias como subscrições pessoais a fontes e utilização de intermediários. Em relação às estruturas formais o pressuposto era que o trabalho legislativo em nível nacional, que envolve a elaboração de leis e o controle das atividades governamentais, seria fortemente dependente de certos tipos de informação documentada e que o uso de estruturas formais seria uma forma de adquirir a informação pertinente para cumprir estas responsabilidades.

## 2 Quadro conceitual

Neste estudo a abordagem social, ou abordagem baseada no contexto, fornece a base para o escrutínio do ambiente social da legislação e seu impacto sobre as informações acessíveis e utilizadas. Esta abordagem refere-se às perspectivas de comportamento da informação fora do âmbito das estruturas cognitivas (PETTIGREW et al., 2001). O foco não foi necessariamente as características pessoais dos usuários da informação, mas o contexto social e, neste caso, político.

O comportamento informacional das mulheres legisladoras em comparação com os legisladores do sexo masculino foi analisado utilizando-se os conceitos teóricos de *insiders* e *outsiders*. Esta abordagem advém de vários pesquisadores, a exemplo de Chatman (1996), mas foi atribuída principalmente a Merton (1972; 1996) em sua discussão sobre as bases sociais do

conhecimento em circunstâncias específicas. Um dos pressupostos para essa afirmação seria que "é preciso ser para entender" e que é possível ter acesso monopolista ou privilegiado ao conhecimento ou enfrentar a exclusão em virtude da condição de membro de determinado grupo ou da posição social. A questão da posição social foi especialmente importante para a compreensão e contextualização do lugar das mulheres na sociedade.

Na pesquisa em Ciência da Informação, Wilson argumenta em sua proposição que a experiência e o conhecimento do mundo social dependem de sua localização no espaço temporal e nas redes de relações sociais (WILSON, 1983). Em se tratando de mulheres no legislativo, o conceito de *outsider* foi considerado apropriado. A razão para esta classificação, derivada de pesquisas anteriores, é que: primeiro, as estruturas parlamentares foram construídas com base em princípios masculinos e masculinidade, normas masculinas, qualidades e privilégios (por vezes um capital social acumulado pelo nascimento em famílias políticas patriarcais), e as mulheres eram simples acréscimo a essas estruturas. Em segundo lugar, a socialização das mulheres sempre foi diferente e com menos aspiração a cargos públicos e, conseqüentemente, com baixa experiência na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões. Em terceiro lugar, a sociedade ainda espera que as mesmas circunstâncias prevaleçam na estrutura social, apesar de uma mudança de *status* e, o fato de terem sido anteriormente sub-representadas, significa que não existe muita informação para que as mulheres possam aprender.

Pesquisadores em Ciência da Informação relacionaram estreitamente a abordagem de *insider/outsider* às questões de acesso à informação. Chatman (1990; 1992; 1996; 1999; 2000), uma das pesquisadoras-chave, utilizou a abordagem em seus estudos de fluxos de informação em populações à margem da sociedade e em grupos fechados (faxineiros, mulheres em casa de repouso, mulheres prisioneiras). Embora o foco da autora estivesse em contextos marginais, neste trabalho, ampliamos sua aplicabilidade para um ambiente *mainstream*.

### **3 Estudos de informação no Legislativo**

Poucos estudos têm sido realizados sobre os legisladores como um grupo distinto de usuários da informação, dos quais destacam-se os seguintes.

Bradley (1980) tratou da motivação de legisladores para a escolha de fontes de informação. Foram feitas perguntas sobre as fontes consideradas mais úteis para fornecer aos legisladores informações para a formulação de políticas nas áreas de ciência e tecnologia. As audiências nas comissões, a assessoria jurídica, os partidos interessados e os grupos de interesse público foram as fontes classificadas como mais importantes pelos legisladores.

Marcella, Carcary e Baxter (1999) investigaram as atitudes dos tomadores de decisão no Parlamento Europeu sobre o papel da informação no ambiente de trabalho e sua capacidade de identificar, acessar e avaliar a informação mais relevante para suas necessidades. Os resultados sugerem que as fontes mais populares são as não oficiais, os contatos informais e os arquivos

peçoais dos membros do Parlamento Europeu, opondo-se às bases de dados e serviços oficiais da União Europeia.

Em outro estudo, Marcella et al. (2007) pesquisaram o comportamento de busca de informação pelos membros do Parlamento Europeu em relação à utilização do centro de documentação parlamentar. Uma das conclusões significativas foi a falta de conhecimento, por parte dos legisladores, do serviço de informação do parlamento, incluindo um membro que esteve no Parlamento por mais de 30 anos.

Outra fonte sobre o legislativo emana de bibliotecários e técnicos, incluindo um trabalho de Tanfield (1995), bibliotecária da Câmara dos Comuns do Reino Unido, que enfatizou a necessidade de bibliotecas parlamentares avaliarem seus serviços, destacando várias técnicas para a realização.

Brian (2004), bibliotecário parlamentar em Nova Gales do Sul, Austrália, destacou os vários serviços de informação, como também as estratégias gerais da biblioteca para lidar com as necessidades dos legisladores.

Estes estudos sobre o mundo ocidental, em geral a Europa, refletem uma longa tradição de democracia parlamentar e o papel da informação e dos serviços de informação. Centram-se nos motivos pelos quais os parlamentos dispõem de informações e as formas de prestação dos serviços (SEREMA, 1999) e focam em abordagem administrativa (MARCELLA, 2007). De fato, como Marcella observa, parte da literatura sobre o comportamento da informação legislativa origina do pessoal das bibliotecas e não em estudos independentes.

Na África há ainda menos estudos e a maioria deles é reticente em questões de diferença de sexo. Um desses estudos foi realizado por Thapisa (1996) sobre as necessidades de informação dos parlamentares de Botswana. As principais conclusões indicam que os legisladores tomavam decisões importantes sem a informação adequada, em virtude da lacuna informacional. O único membro feminino no Parlamento da Botswana no momento da realização da pesquisa não foi considerado no estudo.

O segundo estudo, conduzido com legisladores ganenses, foi realizado por Alemna e Skouby (2000) que tentaram descobrir as necessidades de informação, o comportamento de busca de informação dos legisladores e a adequação dos serviços de biblioteca. Um terceiro estudo sobre a África foi realizado por Mostert e Ocholla (2004) para descobrir as necessidades de informação e o comportamento de busca de informação dos parlamentares da África do Sul. O objetivo foi investigar fontes, sistemas e serviços de informação parlamentar e, ainda, determinar o papel desempenhado pelos serviços de informação parlamentar no país.

Os três estudos utilizaram métodos quantitativos, por várias razões, incluindo a falta de acesso aos respondentes e dificuldade de observação direta. Não fornecem muita informação sobre o contexto das necessidades e comportamentos informacionais. Além disso, não há muita informação sobre parlamentares mulheres. Os estudos silenciam sobre as possibilidades de



inclusão de questões femininas no fornecimento e acesso à informação.

#### 4 Métodos

Este estudo baseou-se em entrevistas em profundidade com 35 membros do Parlamento, propositalmente selecionados para levar em consideração as variações entre os grupos representados no Parlamento. A pesquisa foi realizada entre 2006 e 2008. As mulheres estudadas incluem: 14 representantes de assentos afirmativos de distritos; cinco representantes de assentos não afirmativos; três representantes de grupos de interesses especiais (trabalhadores, portadores de deficiência e Exército Nacional). Dentre os entrevistados masculinos, 11 são representantes de distritos e dois representantes de grupos de interesses especiais (Exército e portadores de deficiência).

A distribuição é apresentada no Quadro 1 abaixo:

**Quadro 1** – Membros do parlamento

Tipo de Parlamentar		Masculino	Feminino
“Assentos Afirmativos”	Jovens	—	—
	Membros do Exército	1	1
	PCD	1	1
	Trabalhadores	—	1
	Distritos	—	14
Ordinários		11	5
<b>Total</b>		13	22

**Fonte:** elaborado pela autora

Por tratar-se de estudo exploratório, foi desenvolvido um roteiro de entrevista com características incrementais e com flexibilidade para facilitar uma compreensão aprofundada das questões elencadas (PATTON, 2002). O guia continha perguntas sobre:

► Aquisição e utilização de informação através de sistemas formais, bem como o acesso a estruturas formais de intercâmbio de informações, incluindo:

- Comissões;
- Serviços Parlamentares de Gestão de Registros;
- Biblioteca parlamentar;
- Outras bibliotecas;
- A unidade de pesquisa parlamentar;
- Infraestrutura de tecnologia da informação e expertises associadas;
- Informações eletrônicas (e-mail e internet).

► Iniciativas pessoais na aquisição de informações, por exemplo:

- Assinaturas individuais de fontes de informação;
- Empenho individual para assistência informacional.

Mas questões sobre uso de sistemas de informação foram normalmente incorporadas a

contextos específicos das tarefas dos legisladores, papéis percebidos, ambições e interesses.

Em relação à utilização das estruturas formais, outros entrevistados incluíram serviços de intermediários e de pessoal da biblioteca. No entanto, uma vez que o cenário tecnológico está em constante mudança, foram realizadas entrevistas adicionais em janeiro de 2017 com dois funcionários da biblioteca para verificar se houve mudanças no fornecimento de informações formais. A observação direta do uso da biblioteca foi uma técnica adicional. Os níveis de acesso e uso da informação foram analisados de acordo com o sexo do entrevistado.

## 5 Resultados

Todas as entrevistas foram gravadas digitalmente e transcritas. A análise foi subdividida em duas partes, a categorização primária e a secundária. No nível primário, as fontes de informação foram identificadas e classificadas de acordo com o tipo de informação obtida, o canal utilizado e o comportamento informacional correspondente. O nível secundário centrou-se na análise do contexto e suas influências.

Duas formas de comportamento informacional foram identificadas a partir dos sistemas de informação: o recebimento passivo e a solicitação ativa.

### 5.1 Recepção passiva de informações: os Serviços de Gestão de Registros Parlamentares

Este foi o principal serviço no Parlamento, por meio do qual a informação considerada pertinente para o desempenho das tarefas legislativas foi canalizada e divulgada. Informações originadas nas estruturas internas no parlamento, como comissões e, fora do parlamento, de órgãos (governamentais, paraestatais, não governamentais) com mandato legal para documentar e apresentar suas atividades para a avaliação do parlamento. Outras informações provêm de fontes menos direcionadas ao trabalho legislativo. A informação obtida através deste canal é principalmente a impressa, e inclui os seguintes conteúdos:

- Despachos de ordem (agenda do parlamento);
- Relatórios (do governo, comissões, cúpulas, órgãos estatutários, organismos estrangeiros, grupos religiosos, organizações não-governamentais);
- Contas;
- Declarações ministeriais;
- Declarações políticas;
- Circulares;
- Petições;
- Anúncios comerciais;
- Cartas;
- Convites (para *workshops*, grupos de *lobby*).

Nesses casos, o acesso se dava de forma igual para ambos os sexos e poderia ser descrito

como "recepção passiva", uma vez que os legisladores adquiriram a informação sem busca ativa e esforço, mas através de arranjos formais de seu ambiente de trabalho. A utilização dessas informações tem motivação tripla: necessidades e requisitos para que os legisladores desempenhem funções de controle das instituições, atividades e finanças do Estado; elaboração de leis e; manutenção de uma base de conhecimento mais ampla de assuntos nacionais e internacionais, a fim de estabelecer debates a partir de situação bem informada.

No entanto, para ambos os sexos houve desafios acerca do uso dessa informação. Volume, tamanho e imprevisibilidade foram preocupações expressas, o que tende a distorcer os critérios sobre as reais necessidades de informação. Contudo, a necessidade de informação pode ser compreendida através das preferências e interesses legislativos expressos pelos legisladores (por exemplo, preocupação com determinados grupos, como questões relacionadas a mulheres, bem-estar infantil, juventude, dotações orçamentárias, finanças ou saúde materna). Alternativamente, o nível de especialização (conhecimento em questões específicas que emergem no plenário), tende a ditar o foco de atenção. A necessidade de informação também foi expressa através da filiação do legislador, por exemplo, aqueles interessados em atividades de Comissões específicas buscaram por documentos originários dessas Comissões. Deu-se pouca atenção a informações de carácter comercial e informações provenientes de organismos religiosos.

Todavia, a disseminação de informações em meio impresso impôs grandes restrições orçamentárias à administração parlamentar, especialmente porque a adesão à casa continuou a crescer. O custo do papel, impressão e fotocópia de documentos oficiais para cerca de 400 legisladores sobrecarregou a administração e tomou-se a decisão de melhorar o acesso através do uso das TIC. Em 2013, foram adquiridos i-Pads para todos os legisladores, juntamente com um sistema integrado de gerenciamento de documentos denominado Alfresco. O sistema de documentos, que opera em tecnologia de armazenamento em nuvem, funciona como um depósito central e ponto de acesso para todos os documentos oficiais referentes ao trabalho legislativo. Desde então, algumas das atividades da biblioteca evoluíram para incluir, entre outras coisas, povoamento e atualização de bancos de dados, por meio da digitalização de documentos em papel para inclusão periódica nos bancos de dados. Dentre os serviços introduzidos, um deles relaciona-se com o autoconhecimento do Parlamento. Esse serviço fornece atualizações diárias do "Parlamento na imprensa". A equipe da biblioteca indexa os artigos de jornais sobre o Parlamento e os parlamentares, e as informações são disponibilizadas em forma de alertas no banco de dados.

As mudanças no uso da biblioteca, como a redução nos pedidos de documentos oficiais, foram observadas pela equipe. Pode-se argumentar que o acesso pelo i-Pad seja fácil e rápido, embora desafios semelhantes de sobrecarga e uso, observados anteriormente no sistema impresso, ainda possam prevalecer.

Por outro lado, os serviços de gerenciamento de registros parlamentares assumiram a função do correio pessoal, dos registros de trabalho e da custódia de documentos icônicos, como

os planos estruturais.

### 5.2 Solicitação ativa: comissões

As tarefas parlamentares são conduzidas, principalmente, em Comissões e sessões plenárias. Nas Comissões as tarefas legislativas são atribuídas a grupos de trabalho menores que, eventualmente, apresentam atividades documentadas e posições definidas para o debate no plenário da Câmara (sessões plenárias). Uma das principais preocupações da pesquisa era saber se as legisladoras tinham acesso a comitês de escolha, através dos quais as contribuições individuais tenham sido incorporadas aos relatórios das Comissões. A escolha da Comissão foi interpretada como ato de solicitação ativa e as respostas indicaram que o acesso a esses fóruns de troca de informações era relativamente igual. Outro ponto de interesse referente às Comissões, foi a questão da liderança. As posições de liderança traziam inerentes privilégios de informação, tanto na influência como na manutenção da informação paga pelo governo. Os resultados revelaram que as mulheres tinham dificuldades de manter suas posições, seja como presidentes de comissões, vice-presidentes ou como ministros do governo.

### 5.3 Solicitação ativa: acesso e uso de biblioteca, tecnologia da informação e comunicações e serviços de pesquisa

Esta seção trata da maneira como os legisladores apresentaram demandas formais aos sistemas de informação, incluindo bibliotecas, estruturas de informação e comunicação (computadores e Internet) e serviços de pesquisa. Foram obtidas respostas de legisladores femininos e masculinos sobre a utilização das infraestruturas formais de informação, sendo este um dos casos em que a informação foi ativamente buscada. As perguntas levantadas incluíram o uso da biblioteca parlamentar, dos serviços de pesquisa parlamentar, de outras bibliotecas, e das subscrições pessoais a serviços de informação, ao e-mail, à internet, e à busca de informação para outros propósitos fora do trabalho parlamentar, por exemplo para atividades acadêmicas. Os destaques gerais são os seguintes:

a) Uso da biblioteca por legisladoras. Os usos giraram principalmente em torno de busca de informações para apoiar funções nas Comissões, para contribuir com debates e fazer apresentações, e para fins acadêmicos. Apenas duas parlamentares subscreveram serviços de informação fora do âmbito formal.

b) E-mail e Internet. As legisladoras usavam as facilidades de correio eletrônico para sua correspondência pessoal e também como um canal de disseminação de algumas informações legislativas e de suas redes dentro e fora do parlamento. A internet também foi usada para informações acerca de interesses relacionados com o trabalho parlamentar.

Foram registradas mais queixas de mulheres sobre o estado da infraestrutura tecnológica, e presume-se que isso impediu o atendimento de suas necessidades de informação. Observações

pessoais mostraram que a infraestrutura não era apenas inadequada em termos numéricos (12 computadores reservados para mais de 300 legisladores), mas a conexão também não era confiável. A internet era lenta e intermitente.

c) Serviços de pesquisa. As legisladoras indicaram o uso desses serviços para melhorar a visibilidade e o trabalho legislativo. Os usos incluíram apresentações de *papers* e apresentações de moções no parlamento.

d) Assistentes pessoais. Nenhuma das mulheres legisladoras indicou manter assistência pessoal para facilitar a aquisição ou processamento de informações.

e) Uso da biblioteca por legisladores do sexo masculino. Os legisladores indicaram maior uso dos recursos da biblioteca para buscar informações relacionadas às obrigações legislativas. Alguns deles incluíam a preparação de moções, de convocações (*question time*)<sup>4</sup>, trabalho de comissões e debates. Também foram mencionadas deficiências no acervo da biblioteca. Além disso, sete legisladores disseram subscrever literatura relacionada com atividades políticas.

f) E-mail e internet. O uso intenso de e-mail foi relatado para diferentes atividades, incluindo correspondências pessoais com colegas, contatos internacionais, acesso a assinaturas on-line. O uso da internet também surge para a busca de informações sobre notícias internacionais e outros parlamentos.

g) Serviços de pesquisa. Os serviços de pesquisa foram acessados e usados para vários propósitos, incluindo apresentações de *papers*, informações suplementares sobre projetos específicos e pesquisas bibliográficas básicas.

h) Assistentes pessoais. Alguns legisladores do sexo masculino contrataram assistentes pessoais para realizar tarefas como envio de informações, incluindo viagens a outras bibliotecas ou centros de informações, classificação, arquivamento e organização de documentação, pesquisas na internet, tratamento de mensagens, incluindo e-mails, entrega de mensagens e informações, preparação de *clippings*, realização de pesquisas para apoiar as movimentações do legislador no parlamento e resumos de informações, com indicação para serviços de Internet. No entanto, para legisladores em cargos de liderança (como presidentes de comissões, presidentes da casa, oficiais de gabinetes), a assistência de informação foi paga pelo Estado, presumivelmente em reconhecimento por suas responsabilidades adicionais.

Embora os legisladores (mulheres e homens) tenham expressado descontentamento com o fornecimento de informação, a única reclamação igual para ambos se refere à necessidade de mais acervo na biblioteca. As demais queixas diferiram. Por exemplo, enquanto as mulheres apontaram infraestrutura inadequada em termos de conectividade e equipamentos (número) e

---

<sup>4</sup> NT – *Question time* corresponde, no Brasil, à Convocação, conforme disposto no Art. 50 da Constituição Federal e no Art. 219, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo comparecimento do convocado é obrigatório.

número inadequado de pesquisadores, os entrevistados masculinos não expressaram essas preocupações mesmo sendo óbvias e imediatamente observáveis. Às vezes as filas para utilização de computadores eram visíveis. Os legisladores masculinos mostraram versatilidade para lidar com essas carências, tomando medidas adicionais e dispendendo recursos para adquirir informação, o que muitas vezes os libertava para se concentrarem em questões urgentes.

Os relatos dos intermediários mostraram que as necessidades de informação variavam entre os casos de informação factual, de fornecimento de suporte técnico às instalações e serviços de tecnologia da informação e apoio a funções não legislativas.

## 6 Discussão e conclusão

O principal objetivo deste trabalho foi destacar as influências do contexto da legislação sobre o comportamento informacional dos legisladores. No estudo, as legisladoras foram consideradas enfrentando dois níveis de marginalização: no nível social e na esfera pública da política *mainstream*. Elas foram classificadas como *outsiders*, um conceito adaptado de Merton (1972; 1996) e Chatman (1996; 1999; 2000; 2001). Com o uso da abordagem afirmativa para reforçar os números, pode-se argumentar que havia confiança excessiva que as mulheres fossem incluídas como parte integrante da política *mainstream*. O estudo procurou descobrir os efeitos da estrutura política sobre o acesso e uso da informação pelas mulheres legisladoras em comparação com os legisladores do sexo masculino e verificar se tal estatuto impõe influências adversas. As estruturas parlamentares nacionais formais foram objeto de análise para este trabalho.

Em relação ao acesso, os resultados revelaram igualdade de comportamento no caso da informação recebida passivamente. No entanto, havia preocupação em relação à entrada de informação em grande quantidade o que, por vezes, tendia a distorcer a real necessidade de informação. No ponto de vista dos legisladores, a percepção por trás dessa disseminação em massa assenta-se na premissa de que tomadas de decisões nacionais exigiam opinião equilibrada e conhecedora de assuntos locais e internacionais. A usabilidade dessas informações foi, contudo, um ponto controverso. A maioria dos legisladores de ambos os sexos concordou que algumas das informações poderiam ser utilizadas, especialmente informações relacionadas ao governo e comunicações internas. Na tentativa de gerenciar o contexto de sobrecarga de informações, alguns legisladores exibiram comportamento informacional consistente com o que Bates (2002) descreveu como monitoramento, onde os usuários mantêm um estado de alerta de *back-of-the-mind*.<sup>5</sup> Esse comportamento foi exibido ao selecionar e privilegiar informações de interesse, ao mesmo tempo descartando ou ignorando o restante. No entanto, em outros casos, as responsabilidades de informação e outros fatores na cadeia de disseminação foram citados como obstáculos ao desempenho. As queixas limitavam-se ao caráter improvisado do sistema de

---

<sup>5</sup> NT – Questão preocupante mas sobre a qual não se investe tempo realizando.

distribuição e havia dúvidas quanto às intenções tácitas do governo sobre a funcionalidade o poder legislativo. Os atrasos na publicação da agenda parlamentar e, por vezes, os documentos correspondentes, por exemplo, foram particularmente preocupantes. Dúvidas como essas prejudicavam a capacidade no preparo da informação e o envolvimento bem informado em debates e discussões. Poderia também haver consequências para a formulação da política nacional e esta é uma área que requer mais investigação.

Nos casos de solicitação ativa de informações da biblioteca, por meio de dispositivos tecnológicos e serviços de pesquisa, o acesso aos sistemas também pareceu ser igual. No entanto, alguns legisladores indicaram problemas na adequação dos serviços de biblioteca, como o número inadequado de pessoal de pesquisa e infraestrutura tecnológica insuficiente e as competências dos usuários no acesso e manipulação de informações em formatos eletrônicos. Ao abordar problemas e inconsistências na provisão de informação, as diferenças entre os sexos se evidenciaram. As legisladoras tendiam a aceitar as estruturas existentes, enquanto os legisladores masculinos adotaram outras estratégias. Os esforços dos legisladores masculinos incluíam assinaturas pessoais a fontes de informação relevantes com a função de: advertir publicamente o governo sobre atrasos processuais, especialmente em relação à ordem do dia; contratação de assistentes pessoais de informação, como estagiários, tanto para processar e reempacotar informações necessárias, como para participar de círculos de compartilhamento de informação. Trata-se de estratégias e investimentos que criaram disparidades no acesso e na usabilidade da informação em nível nacional. A maioria das mulheres legisladoras desconhecia a possibilidade e, ao mesmo tempo, eram menos propensas a investir recursos pessoais. Além disso, as legisladoras não mantinham posições de liderança que garantissem a assistência estatal, uma vez que a liderança, tanto em nível parlamentar como de gabinete, estava fora do âmbito do mandato afirmativo. Assim, os legisladores masculinos, como supostos *insiders* políticos, provavelmente priorizaram o acesso à informação como uma forma de influenciar a tomada de decisão e, no processo, manter sua visibilidade. A visibilidade na esfera pública foi interpretada como capital informativo e indicação de desempenho. Alguns investimentos tinham baixo custo, como o uso de estagiários. As atividades das legisladoras podem ser melhoradas se as boas práticas forem internalizadas. A versatilidade demonstrada por alguns legisladores masculinos ao se envolverem em situações desafiadoras poderia também ser atribuída a variações na exposição e a processos sociais que colocam as mulheres à margem da ação pública. Tal situação põe em evidência a viabilidade de uma abordagem *top-to-bottom* para corrigir as desigualdades.

Concluindo, o contexto da legislação nacional tende a proporcionar um nível relativamente baixo de acesso aos sistemas de informação para ambos os sexos. No entanto, os contextos do excesso de informação, quando da provisão passiva, e as circunstâncias que antecedem a busca ativa de informação levaram a diferentes comportamentos informacionais entre os gêneros. Seria necessário melhorar as estruturas de informação em vários níveis. Mas,

apesar das insuficiências, as legisladoras poderiam se beneficiar mais com a internalização de práticas e a adoção de algumas das estratégias utilizadas pelos colegas para lidar com os desafios da informação estrutural. A utilização de informações pertinentes tende a criar vantagem sobre a eficácia, a visibilidade e a persuasão no processo legislativo e, para as mulheres legisladoras, marcaria a integração final ou a iniciativa privilegiada na tomada de decisões públicas. A pesquisa demonstrou que os legisladores masculinos tendiam a estar em vantagem e algumas dessas estratégias eram relativamente de baixo custo e, se cuidadosamente analisadas, podiam estar ao alcance também das legisladoras.

### Referências

ALEMNA, A. A.; SKOUBY, K. E. An investigation into the information needs and information seeking behavior of members of Ghana's legislature. **Library Management**, v. 21, n. 5, p. 235-240, 2000.

BATES, M. J. Towards an integrated model of information seeking and searching. **New Review of Information Behaviour Research**, v. 3, p. 1-15, 2002.

BRADLEY, R. B. Motivations in legislative information use. **Legislative Studies Quarterly**, v. 5, n. 3, p. 393-406, 1980.

BRIAN, R. Informing Parliament. **Library Management**, v. 25, n. 1/2, p. 22-27, 2004.

BYANYIMA, W. K. Women in political struggle in Uganda. In: BYSTYDZIENSKI, J. M. (Ed.). **Women transforming politics: world-wide strategies for empowerment**. Bloomington: Indiana University Press, 1992.

CHATMAN, E. A. Alienation theory: application of a conceptual framework to a study of information among janitors. **RQ**, v. 29, n. 3, p. 355-368, 1990.

\_\_\_\_\_. The impoverished life-world of outsiders. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 47, n. 3, p. 193-206, 1996.

\_\_\_\_\_. **The information world of retired women**. Westport: Greenwood Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Keynote address: an insider/outsider approach to libraries, change and marginalized populations. In: NATIONAL CONFERENCE 'ALTERATION OF GENERATIONS', Borås, Apr. 2001. **Paper...** Disponível em: <http://bada.hb.se/bitstream/2320/4948/1/Chatman01.pdf> Acesso em: 16 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **New Review of Information Behaviour Research**, v. 1, p. 3-17, 2000.

\_\_\_\_\_. A theory of life in the round. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 3, p. 207-217, 1999.

COLEMAN, S.; TAYLOR, J.; DONK, W. van de (Eds.). **Parliament in the age of the Internet**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FRAZER, E. Feminist political theory. In: JACKSON, S.; JONES, J. (Eds.). **Contemporary feminist theories**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1998.

KHARONO, E. **Review of affirmative action in Uganda**. Kampala: Uganda Women's Network, 2003.

MARCELLA, R.; CARCARY, I.; BAXTER, G. The information needs of United Kingdom Members of the European Parliament (MEPs). **Library Management**, v. 20, n. 3, p. 168-178, 1999.

MARCELLA, R. et al. The information needs and information-seeking behaviour of the users



of the European parliamentary documentation centre: a customer knowledge study. **Journal of Documentation**, v. 63, n. 6, p. 920-934, 2007.

MERTON, R. K. *Insiders and outsiders: a chapter in the sociology of knowledge*. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 1, p. 9-47, 1972.

\_\_\_\_\_. **On social structure and science**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

MILLER, R.; PELIZZO, R.; STAPENHURST, R. **Parliamentary libraries, institutes and offices: the sources of parliamentary information**. Washington: World Bank Institute, 2004.

MOSTERT, B. J.; OCHOLLA, D. N. Information needs and information seeking behavior of Parliamentarians in South Africa. **South African Journal of Library and Information Science**, v. 71, n. 2, p. 136-150, 2004.

NALUMAGA, R. E. L. **Crossing to the mainstream: information challenges and possibilities for female legislators in the Ugandan parliament**. Borås: Valfrid, 2009.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

PETTIGREW, K. E.; FIDEL, R.; BRUCE, H. Conceptual frameworks in information behavior. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 35, p. 43-78, 2001.

SEREMA, B. C. Matching MP's information needs and information services in the House of Commons. **Library Management**, v. 20, n. 3, p. 179-189, 1999.

SHEPHERD, C. The Member's need for information. In: ENGLEFIELD, D. (Ed.). **Workings of Westminster: essays in the honor of David Menhennet, Librarian of the House of Commons, 1976-1991**. Aldershot: Dartmouth, 1991. p. 25-30

TAMALE, S. **When hens begin to crow: gender and parliamentary politics in Uganda**. Kampala: Fountain Publishers, 1999.

TANFIELD, J. The role of assessment of services in planning future developments in parliamentary libraries. In: IFLA GENERAL CONFERENCE AND COUNCIL, 61., 1995, The Hague. **Conference Proceedings...** The Hague: International Federation of Library Associations and Institutions, 1995. Disponível em: <http://ifla.queenslibrary.org/IV/ifla61/61-tanj.htm>. Acesso em 16. Nov. 2012. (Arquivado por WebCite® em: <http://www.webcitation.org/6CDwjuuNR>)

THAPISA, A. P. N. Legislative information needs of indigenous Parliamentarians in Botswana and impact on effective decision-making. **International Information and Library Review**, v. 28, n. 23, p. 203-232, 1996.

UGANDA. Parlamento. **Functions of Parliament**. 2012. Disponível em: <http://www.parliament.go.ug/new/index.php/about-parliament/functions-of-parliament>. Acesso em 29 out. 2012. (Arquivado por WebCite® em: <http://www.webcitation.org/6Br5W6ml4>)

WILSON, P. **Second-hand knowledge: an inquiry into cognitive authority**. Westport: Greenwood Press, 1983.